

Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige

Mars 2017



Rapport nummer 0223
i Tillväxtverkets rapportserie

Europeiska struktur- och investeringsfonderna är ett samlingsnamn för:

- Europeiska regionala utvecklingsfonden
- Europeiska socialfonden
- Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling
- Europeiska havs- och fiskerifonden



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska regionala
utvecklingsfonden



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden



Europeiska jordbruksfonden för
landsbygdsutveckling; Europa
investerar i landsbygdsområden



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska
havs- och fiskerifonden

Förord

Fyra europeiska struktur- och investeringsfonder finansierar 27 program i Sverige. Tre myndigheter förvaltar de olika programmen. Jordbruksverket, Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket. Tillsammans ska programmen bidra till tio tematiska mål i enlighet med den partnerskapsöverenskommelse som Sverige slutit med EU-kommissionen. Sammantaget ska 67 miljarder under programperioden 2014–2020 bidra till en smart, hållbar och inkluderande tillväxt i Europa, Sverige och alla svenska regioner. Genomförs verksamheten i de enskilda programmen och sammantaget på ett ändamålsenligt sätt? Vad bör utvecklas i organisation och arbetssätt för att förbättra programmens förutsättningar att leverera ett bra resultat?

Denna utvärdering har gjorts på uppdrag av Jordbruksverket, Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket. Uppdraget har initierats av fondsamordningens arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering. Den gruppen har också utgjort styrgrupp under arbetets gång.

Författare är huvudsakligen Ingrid Rydell (Strategirådet) och Mats Kullander (Oxford Research) men Natalie Verständig (Oxford Research), Frida Karlsson (Strategirådet) och Gunnar Lindberg (Nordregio) är medförfattare.

Rapporten publiceras i myndigheternas publikationsserier, alternativt publikationsdatabaser. Författarna är ansvariga för slutsatserna i rapporten. Slutsatserna utgör inte myndigheternas officiella ståndpunkt.

För utvärderingens styrgrupp

Frida Andersson, Uppföljnings- och Utvärderingsenheten vid Tillväxtverket

Gustav Helmers, Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket

Jonas Lindén, Staben Svenska ESF-rådet

Slutrapport

Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer

Februari 2017

Om utvärderingsteamet

Utvärderingen av genomförandeorganisationerna av ESI-fondernas program har utförts av ett team av konsulter från Oxford Research, Strategirådet och Nordregio. Teamet kombinerar expertis inom bärande områden för denna utvärdering: implementering, styrning, ledning och utvärdering och teamets medlemmar har mångårig erfarenhet av analys och utvärdering inom ESI-fonderna.

Kontaktpersoner för utvärderingen är Mats Kullander och Ingrid Rydell.

Oxford Research AB
Norrlandsgatan 11
103 93, Stockholm
Sverige
(+46) 08 24 07 00
office@oxfordresearch.se
www.oxfordresearch.se



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning.....	6
1. Inledning.....	9
1.1 Uppdrag	9
1.2 Grundläggande antaganden om ändamålsenlighet.....	10
2. En gemensam förändringsteori för ESI-fonderna	11
2.1 Programmens placering i samhällssystemet	11
2.2 Konstruktion	12
2.3 Effektlogik.....	13
2.4 Genomförandestrategi	16
2.5 Slutsatser förändringsteori	17
3. Förutsättningar för önskade effekter	19
3.1 Vad görs för att ge förutsättningar för att uppnå önskade effekter?	19
3.2 Slutsatser om förutsättningar för önskade effekter	23
4. Styrning av ESI-fondernas program.....	24
4.1 Övergripande styrning av programmen	24
4.2 Operativ styrning av insatser	25
4.3 Rollfördelning i styrsystemet.....	27
4.4 Slutsatser om styrning av ESI-programmen	29
5. Fondsamordning.....	30
5.1 Vad samordnas mellan fonder och program idag?	30
5.2 Slutsatser om fondsamordning	38
6. Samverkan med nyckelaktörer	40
6.1 Samverkan i programskrivningsprocessen	40
6.2 Samverkan kring strategiska frågor under programperioden	41
6.3 Samverkan på operativ nivå under programperioden	44
6.4 Slutsatser samverkan mellan nyckelaktörer	45
7. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	48
7.1 Övergripande slutsatser	48
7.2 Sammanfattande rekommendationer	50
Bilaga 1: Bakgrund och metod	52
Bilaga 2: Respektive programs placering i samhällssystemet	56
Bilaga 3: Nyckelaktörer kopplat till respektive fond	59
Bilaga 4: Lista över begrepp	61

Sammanfattning

De förvaltande myndigheterna i Sverige för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) Jordbruksverket, Rådet för Europeiska socialfonden (ESF-rådet) och Tillväxtverket har gett Oxford Research, Strategirådet och Nordregio i uppdrag att utvärdera om programmens genomförandeorganisationer är ändamålsenliga.

Med stöd i implementeringsforskning utgår vi från några centrala förutsättningar för välfungerande implementering av politiska insatser: att det är tydligt vad insatsen förväntas uppnå och hur, att det finns samsyn i genomförandeorganisationen om detta och att det finns en självständig operativ ledning som styr insatsen mot uppsatta mål. Utvärderingen bygger på en omfattande dokument- och intervjustudie med drygt 110 intervjuer med personer som representerar olika delar av genomförandeorganisationerna, samt workshops.

Övergripande slutsatser

Vår bild är att ESI-fondernas program till stor del genomförs på ett välfungerande sätt givet förutsättningarna: genomförandeorganisationerna hanterar de omfattande regelverken och kraven på programmets förvaltning, det finns utarbetade arbetsmetoder och samverkansformer, styrkedjan kring insatser är tydlig och det finns välgrundade underlag av flera slag. Som alltid finns det dock utvecklingspotential för hur styrning och genomförande är utformat. På en övergripande nivå är det otydligt hur programmen ska genomföras, och det saknas samsyn kring hur programmen bör genomföras.

De förvaltande myndigheterna lägger stora resurser på formalia och regelefterlevnad, vilket programmets konstruktion kräver, men de har i högre utsträckning än tidigare antagit rollen som självständiga operativa ledningar av respektive program, särskilt ESF-rådet och Tillväxtverket. Vi ser ett behov av att utveckla rollen som självständiga ledningar ytterligare. I vår utvärdering framträder en timglasform i styrning och genomförande, där mittenpartiet är outvecklat. I toppen finns mycket omfattande regelverk och formella styrdokument. I botten finns detaljerade operativa planer, rutiner, strukturer och arbetssätt. I mitten saknas idag en midja där de förvaltande myndigheterna bör tolka och prioritera de formella styrdokumentet, samt utveckla tydliga effektlogiker och genomförandestrategier för respektive program.

Behov av tydlighet och samsyn om vilka effekter programmen förväntas nå, och hur: effektlogiker och genomförandestrategier: Det finns relativt stor samsyn i genomförandeorganisationerna om *vad* programmen ska uppnå, där de tematiska målen står i fokus. De tematiska målen är långsiktiga och visionära och kan sägas innebära systempåverkan. Vissa anser dock att programmen också ska bidra till systempåverkan *utöver* de tematiska målen, till exempel genom att effektivisera organisationer och institutioner, vilket andra ser som en eventuell positiv bieffekt, men inte som mål för programmen. Ytterligare andra ser systempåverkan som ett medel för att nå fram till de tematiska målen. Om det finns förväntningar på effekter utöver de tematiska målen, bör det klargöras, eftersom det påverkar vad ändamålsenlig styrning och genomförande är.

När vi analyserar antaganden och uppfattningar om hur programmen förväntas leda till önskade effekter framträder fyra så kallade effektspår:

- Effektspår 1: *Direktspåret* - direkt bidrag till de tematiska målen. En logik som bygger på att bidrag till de tematiska målen sker direkt i och med att medel tilldelas och insatsen genomförs korrekt.

- Effektspar 2: *Insatsspåret* - bidrag till tematiska mål genom att projekt och kompetensutvecklingsinsatser uppnår sina mål, som i sin tur konvergerar med de tematiska målen.
- Effektspar 3: *Utvecklingsspåret* - bidrag till de tematiska målen och systempåverkan utöver de tematiska målen genom att metoder och arbetssätt utvecklas och testas samt att de som är välfungerande permanentas eller sprids.
- Effektspar 4: *Samverkansspåret* - bidrag till de tematiska målen genom att samverkan kopplat till programmen leder till ökad samordning mellan aktörer inom fondernas politikområden.

Direktsparret finns i Havs- och fiskeriprogrammet och Landsbygdsprogrammet, medan de övriga tre spåren finns representerade i alla program. Effektsparren står inte i motsats till varandra, men de kräver olika typer av styrning av genomförandeorganisationerna för att fungera.

En gemensam effektlogik för ESI-fondernas program, som fastslår vilka effekter programmen förväntas leda till och enligt vilken logik, tillsammans med genomförandestrategier per program skulle ge betydligt förbättrade förutsättningar för ändamålsenlig styrning och genomförande av programmen.

Behov av tydligare styrning: Den övergripande styrningen av ESI-fondernas program är otydlig idag. Det finns en mängd styrformer och styrmedel utan uttalad prioritering. Den operativa styrkedjan kring insatser är däremot tydlig, och implicit prioriteras utbetalningstakt. Det finns en mängd ambitioner för hur programmen ska genomföras idag (samordnat, resultatfokuserat, regelförenklat, i partnerskap, utifrån horisontella kriterier) men det saknas gemensamma tolkningar av vad detta innebär såväl som prioriteringar. Rollfördelningen i genomförandet behöver förtydligas, särskilt kring övervakningskommittéernas funktion, samt ansvarsfördelning kring mobilisering av stödsökande.

Behov av att förtydliga vad som ska samordnas mellan fonder, och i vilket syfte: Det finns en tydlig ambition att samordna programmen. Det är däremot otydligt vad som ska samordnas och i vilket syfte. Det finns dock flera intressanta exempel på samordning, t.ex. Partnerskapsöverenskommelsen, fördelning av tematiska mål, regeringsuppdrag om fondsamordning till förvaltande myndigheter samt samfinansieringen av Lokalt Ledd Utveckling.

Behov av att utveckla strategier för samverkan mellan nyckelaktörer: Givet att programmen är placerade i ett större system och måste förhålla sig till övriga aktörer och insatser inom respektive område, är samverkan en avgörande fråga för programmets genomförande. Alla förvaltande myndigheter arbetar för att möjliggöra samverkan mellan nyckelaktörer, men det skiljer sig åt i vilken utsträckning detta ses som en strategisk fråga. Tydliga strategier kring samverkan skulle stärka programmets genomförande.

Huvudsakliga rekommendationer till regeringen

Regeringens roll är att agera som aktiv ägare till programmen och ge tydliga instruktioner om vad programmen förväntas uppnå och rollfördelning i programmets genomförande.

- Förtydliga vilka effekter programmen ska styras mot. Förtydliga om det finns förväntningar på effekter *utöver* de tematiska målen.
- Förtydliga instruktioner till nyckelaktörer om deras roll i respektive programs genomförande.
- Säkerställ att programmets genomförande har en funktion med det uttalade uppdraget att fungera som en aktiv styrelse. Förtydliga om övervakningskommittéerna eller någon annan funktion ska fungera som en aktiv styrelse.

- Verka för god framförhållning i styrningen av programframtagandet i kommande period.
- Säkerställ att relevanta aktörer involveras i programframtagandet i god tid.

Huvudsakliga rekommendationer till de förvaltande myndigheterna

Ändamålsenlig styrning av programmen förutsätter att de förvaltande myndigheterna agerar som självständiga och operativa ledningar. De formella styrdokumenterna behöver tolkas och prioriteras. De förvaltande myndigheterna bör utveckla *uttalade* och *styrande effektlogiker*, både en gemensam för alla program och per program. Effektlogiken bör tydliggöra vad som ska uppnås och hur, så att det tydligt framgår vilket eller vilka effektspår respektive program förväntas verka genom.

Utifrån den övergripande effektlogiken bör de förvaltande myndigheterna utveckla *genomförandestrategier* per program med syfte att vara det viktigaste underlaget för styrning av genomförandet. Genomförandestrategierna bör vara kortfattade och tydliga och innehålla:

- En presentation av styrsystemet inklusive vem som har ansvar för vilken del.
 - Styrande funktioner och rollfördelning
 - Huvudsakliga styrmedel samt vilken funktion de ska fylla i genomförandet
 - Vilka steg som är en del av den operativa styrkedjan av programmets insatser (t.ex. mobilisering, utlysning/möjlighet att söka stöd, beredning, urval, uppföljning, stöd till projektägare och stödmottagare samt dialog med stödsökande)
 - Hur olika styrformer (t.ex. resultatstyrning, regelstyrning, finansiell styrning och kunskapsstyrning) ska stärka måluppfyllelse
- Hur de utvalda effektspåren i effektlogiken ska realiseras.
- Vägval kring, samt önskade resultat av, fonsdamordning.
- Strategi för samverkan med identifierade nyckelaktörer.
- Strategi för att skapa samsyn och engagemang om respektive program inom förvaltande myndighet och inom den större genomförandeorganisationen.

1. Inledning

1.1 Uppdrag

En stor del av EU:s budget, över 40 procent, går till struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna). Fonderna är därmed EU:s viktigaste investeringsredskap och de främsta verktygen för att förverkliga Europa 2020-strategin och de gemensamma prioriteringarna om smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla¹. ESI-fonderna utgör med andra ord en monumental del av EU:s verksamhet. De syftar till att förbättra våra samhällen och hur det är att leva i EU. Därmed handlar genomförandet av ESI-fondernas program om EU:s och medlemsländernas framtid. I förlängningen handlar ett ändamålsenligt organiserande och genomförande av ESI-fondernas program om EU:s legitimitet. I januari 2016 fick Oxford Research, Strategirådet och Nordregio i uppdrag att utvärdera ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige, både enskilt och gemensamt. Uppdraget avslutades våren 2017.

Denna utvärdering har upphandlats av de tre myndigheter som förvaltar ESI-fonderna i Sverige: Jordbruksverket, Rådet för europeiska Socialfonden (ESF-rådet) och Tillväxtverket.

Utvärderingen är ett led i att lära mellan de fyra fonderna. Denna slutrapport är riktad till beslutsfattare inom genomförandeorganisationerna: ansvariga på respektive departement, övervakningskommittéerna samt ansvariga på respektive förvaltande myndighet. Vi besvarar två frågor:

- Är genomförandeorganisationernas organisation och arbetssätt ändamålsenliga, var för sig och gemensamt? Med detta menar vi att organisation och arbetssätt ska stödja måluppfyllelse.
- Vad bör utvecklas i organisation och arbetssätt för att ytterligare stödja måluppfyllelsen?

Utvärderingen tar sin utgångspunkt i Partnerskapsöverenskommelsen² (PÖ) och de tio tematiska mål som genomförandet av programmen under de fyra ESI-fonderna (Regionalfonden, Socialfonden, Landsbygdsfonden och Havs- och fiskerifonden) gemensamt och/eller enskilt ska bidra till att nå under programperioden.

Utvärderingen har ett internt fokus och undersöker hur genomförandeorganisationerna är riggade samt hur genomförandet av programmen organiseras. Det innebär att vi inte utvärderar utbetalningstakt eller insatsernas lämplighet och måluppfyllelse, vilket är en uppgift för de respektive programmens övriga utvärderingar. Däremot är utbetalningstakt en indikator på genomförandeorganisationernas ändamålsenlighet. I tidigare programperioder har implementeringen, mätt i utbetalningstakt och deltagande målgrupper, lyckats väl för samtliga program. Såvitt vi kan utläsa från uppföljningsunderlag, följer också regionalfondsprogrammen och socialfondsprogrammet sina respektive planer, medel tilldelas till projekt i huvudsak enligt förväntad takt och utsträckning även om det finns avvikelser. Vi kan inte avgöra hur genomförandet av havs- och fiskeriprogrammet, landsbygdsprogrammet och regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling ligger till i förhållande till utbetalningstakt eftersom Jordbruksverket inte har kunnat ge oss uppföljningsunderlag p.g.a. förseningar i utvecklingen av IT-system. Det är anmärkningsvärt att Jordbruksverket efter halva

¹ För mer information om fonderna, deras program samt vilka tematiska mål de ska uppnå, se bilaga 1.

² Partnerskapsöverenskommelsen mellan Sverige och EU-kommissionen för ESI-fonderna ska fungera som ett övergripande ramverk och strategiskt dokument för ESI-fondernas genomförande. Den syftar till en förbättrad samordning mellan ESI-fonderna, att undvika överlappning dem emellan, och att insatta medel ska ge största möjliga effekt. Alla medlemsländer hade inför programperioden krav på sig att ta fram en partnerskapsöverenskommelse.

programperioden inte har fungerande IT-system för uppföljning av programmen och inte har kunnat ge en bedömning av fortskridande på förfrågan.

1.2 Grundläggande antaganden om ändamålsenlighet

Vad är ett ändamålsenligt genomförande av ESI-fondernas program? Att genomföra politik handlar om mycket komplexa processer. Det finns inte någon enhetlig teoretiskt och empiriskt välgrundad ansats som säger exakt vad som kännetecknar välfungerande genomförande och styrning. Däremot finns det relativt enhetlig kunskap om centrala förutsättningar för välfungerande implementerings-processer³:

- Att insatsen är lämpligt utformad och genomförbar
- Att det är tydligt vad insatsen förväntas uppnå och hur
- Att det finns samsyn i genomförandeorganisationen om vad insatsen ska uppnå och hur
- Att det finns en självständig operativ ledning som styr insatsen mot uppsatta mål

Vi fokuserar på de tre sista förutsättningarna och utgår från att programmen är genomförbara och lämpligt utformade.

Att det är *tydligt vad insatsen förväntas uppnå och hur* är en grundläggande förutsättning för välfungerande styrning och genomförande. Det behövs en sammanhållen förståelse av vad programmen syftar till och hur de ska verka.

Det måste finnas *samsyn i genomförandeorganisationen* om vad insatsen förväntas uppnå och hur, samt om bärande delar i genomförandet: viktiga begrepp, enligt vilken logik effekter förväntas uppnås och kring rollfördelning i genomförandet. Samsyn är något annat än tydlighet, styrdokument och strategier kan vara tydliga utan att det finns samsyn i genomförandeorganisationen om hur de bör realiseras.

Vidare krävs en *självständig operativ ledning* för att programmen ska kunna genomföras ändamålsenligt. Komplexa insatser förutsätter att den operativa ledningen förhåller sig till politiska mål och styrdokument. Styrning och genomförande av politik kräver egna strategier utöver de politiska besluten, för att kunna fungera. Den operativa styrningen måste också konkret rikta verksamheten mot uppsatta mål.

³ Se t.ex. Löfgren, K. Implementeringsforskning - En kunskapsöversikt. (2012). Ett diskussionsunderlag till Malmökommissionen, Malmö stad, Proctor m.fl. (2011) Outcomes for Implementation Research: Conceptual Distinctions, Measurement Challenges, and Research Agenda, Administration and Policy in Mental Health. 2011 Mar; 38(2): 65–76. och Lundquist, L. (1987) Implementation Steering. An Actor-Structure Approach. Lund: Studentlitteratur.

2. En gemensam förändringsteori för ESI-fonderna

Vi har undersökt i vilken utsträckning det är tydligt vad ESI-fondernas program ska uppnå och hur det är tänkt att ske. Inom utvärdering kallas en sammanhållen förståelse av vad en insats ska leda fram till och hur och under vilka förutsättningar ofta för förändringsteori⁴. En förändringsteori är en sammanhållen förståelse av *vad*, vilka effekter, en insats förväntas leda till, *hur* det är tänkt att ske och under vilka *förutsättningar* insatsen existerar.

Det finns inte någon uttalad gemensam förändringsteori för ESI-fondernas program. Under utvärderingsarbetet har vi rekonstruerat en gemensam övergripande förändringsteori för ESI-fonderna och deras program. Förändringsteorin är empiriskt grundad och identifierad genom styrdokument, intervjuer och workshops med representanter från olika delar av genomförandeorganisationerna. Den bygger på ett analytiskt arbete där utvärderingsteamet har sammanfogat separata delar i en samlad förändringsteori. En förändringsteori bör innefatta allt som påverkar fondernas möjlighet att bidra till önskade effekter. Detta har vi brutit ner till fyra byggstenar:

- Placering i samhällssystemet,
- konstruktion,
- effektlogik, och
- genomförandestrategi.

I den här utvärderingen fyller förändringsteorin dubbla funktioner. Den ger en ram både för att bedöma tydlighet och samsyn och för att analysera och bedöma om genomförandeorganisationerna har en ändamålsenlig organisation och arbetssätt. Med utgångspunkt i en gemensam förändringsteori för programmen har vi undersökt vilka delar av genomförandet av programmen som fungerar ändamålsenligt – givet vad programmen förväntas uppnå och de förutsättningar de har.

Nedan beskriver vi de fyra byggstenarna i programmets förändringsteori.

2.1 Programmets placering i samhällssystemet

Den första byggstenen i programmets förändringsteori är deras placering i det omgivande samhällssystemet. Programmen samexisterar med flera insatser och genomförandeorganisationerna består av flera aktörer med uppdrag inom respektive politikområde. För respektive programs placering i samhällssystemet, se bilaga 2.

För att programmen ska komplettera övriga insatser inom respektive politikområde måste de förvaltande myndigheterna aktivt verka för ett *löpande utbyte* mellan nyckelaktörer och utveckla samverkansformer utifrån hur programmets ska komplettera det större systemet. Det är en förutsättning för att programmets genomförande ska förbli relevanta och svara mot behov i samhället. Programmen bygger på behovsanalyser som görs flera år innan programmen antas och sätts i drift, men samhället förändras ibland snabbt och oförutsägbart. Både Partnerskapsöverenskommelsen och den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 betonar också vikten av att programmen ska komplettera befintliga insatser genom att genomförandeorganisationerna samverkar med nyckelaktörer. Programmets placering i samhällssystemet ger dem olika förutsättningar att bidra till de tematiska målen (se

⁴ Förändringsteori kallas ibland för interventionslogik, eller programlogik. Dessa begrepp är i princip helt synonyma.

bilaga 2). De förvaltande myndigheterna förhåller sig alla aktivt till det omgivande systemet, men i olika utsträckning. Vi undersöker detta närmare i kapitel 6 om samverkan med nyckelaktörer.

2.2 Konstruktion

Den andra byggstenen i programmets förändringsteori är fondernas och programmets konstruktion. Konstruktionen ger de förutsättningar genomförandeorganisationerna, särskilt de förvaltande myndigheterna, ska hantera i genomförandet. Med konstruktion menar vi hur fonderna och programmen är byggda formellt. Konstruktionen innebär både styrkor och utmaningar som genomförandeorganisationerna har att hantera.

En grundbult i konstruktionen är att verksamheten består av tidsbegränsade insatser inom ramen för sjuåriga program vilka ska bidra till att förverkliga Europa 2020. Vilka insatser som kan genomföras regleras i förordningar från EU, nationell lagstiftning, gemensamma styrdokument för alla fyra ESI-fonder och de operativa programmen. Att programperioderna löper i sjuåriga programperioder innebär ett cykliskt arbetssätt i olika faser: förhandling, programskrivning, genomförande av programmet. Även lärande sker cykliskt genom att uppföljning och utvärdering sker i takt med programgenomförandena, och för att programmen är svåra att förändra under programperiodens gång. Konstruktionen präglas av omfattande administration, tidsbegränsade insatser samt det faktum att de fyra fondernas program förvaltas av olika myndigheter. Detta sätter ramarna för hur programmen kan styras och genomföras, vilket genomförandeorganisationerna agerar utifrån

Tabell 1 Likheter och skillnader i fondernas konstruktion

Likheter	Skillnader
<ul style="list-style-type: none"> • De är finansieringsinstrument som ska bidra till att uppfylla Europa 2020. • Fonderna finansierar program vars insatser samfinansieras av fonderna och nationella medel, främst offentliga medel men också privata. • Deras verksamhet preciseras genom sjuåriga program. • Deras organisation bygger på flernivåstyrelse. • De har flera lager av styrande ramverk och målhierarkier. • De har omfattande krav på administration. • De bygger på att de medel som inte förbrukas under programperioden återgår till EU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verksamma inom olika tematiska områden och politikområden. • De styrs delvis av olika regelverk. • De har olika administrativa rutiner och system. • De har olika förvaltande myndigheter. • Horisontella principer regleras på olika sätt i respektive fond. • Stora skillnader i former för medfinansiering⁵. • Stora skillnader i typ av projektägare och stödmottagare. • Skillnader i uppbyggnad av genomförandeorganisationen.

⁵ Socialfondens krav på medfinansiering är i huvudsak knutet till individer som deltar i projekt. I Regionalfonden är nationella, regionala och lokala aktörer medfinansierare, vilket i praktiken innebär att dessa aktörer har inflytande över projekt-portföljen i och med att de styr över medfinansieringen. Inom Havs- och fiskerifonden är medfinansiering framförallt knutet till anslagsfinansiering via Jordbruksverket men också övrig offentlig finansiering från kommuner och privat medfinansiering från sökande företag. I Landsbyggsfonden kommer medfinansieringen framförallt i form av nationella statsanslag. Det förekommer också privat medfinansiering från sökande företag eller föreningar.

Likheter	Skillnader
<ul style="list-style-type: none"> Deras insatser består av tidsbegränsade projekt och stödinsatser. 	

2.3 Effektlogik

Den tredje byggstenen i fondernas övergripande förändringsteori kallar vi för effektlogik. Med effektlogik menar vi logiken i *vad* programmen ska leda till och *hur* detta ska uppnås. Vad programmen ska leda till beskrivs i Europa 2020-strategin, Partnerskapsöverenskommelsen, Nationella strategin, regionala strategier och planer samt programmen. Vi läser de tematiska målen och Partnerskapsöverenskommelsen som stommen i effektlogikens vad och hur⁶.

Det finns inte någon gemensam övergripande effektlogik per fond, eller gemensamt

En övergripande slutsats är det inte finns någon gemensam effektlogik för programmen idag. Styr-dokumentet ger en välgrundad stomme till vad programmen ska uppnå, och hur. Men när vi jämför utsagor i intervjuer och workshops med styrdokument finner vi inte någon gemensam förståelse för hur programmen är tänkta att bidra till de tematiska målen utöver de allra mest grundläggande beståndsdelarna, eller hur programmen bör genomföras för att stödja målpuppfyllelse. När vi jämför dokument och utsagor från intervjupersoner i genomförandeorganisationerna framträder ett mönster där de tematiska målen är rimligt välkända, etablerade och synliga i det operativa arbetet. Vissa menar dock att programmen dessutom ska leda till systempåverkan, *utöver* de tematiska målen. Ytterligare andra menar att systempåverkan är ett medel för att nå fram till de tematiska målen.

Det finns flera, och ibland motstridiga, antaganden och uppfattningar om *hur* de tematiska målen ska uppnås, alltså enligt vilken logik programmen förväntas leda fram till målen. Vilken logik som förväntas påverkar hur programmen bör styras och genomföras. Otydlighet och motstridiga uppfattningar gäller på övergripande nivå, för delar av verksamheterna finns både samsyn och välgrundade underlag som hanterar hur programmen bör genomföras.

ESI-fonderna förväntas leda fram till de tematiska målen i fyra effektspår

Övergripande ska ESI-fonderna bidra till smart, hållbar och inkluderande tillväxt genom de tio tematiska målen⁷. Det ska ske genom att medel riktas mot behov i samhället, som de formuleras i Europa 2020-strategin, Partnerskapsöverenskommelsen, de operativa programmen, regionala utvecklingsplaner och regionala handlingsplaner. När vi sammanställer antaganden och uppfattningar⁸ om hur programmen ska leda till önskade effekter framträder *fyra huvudsakliga effektspår*⁹. Även om det finns ett mönster med fyra spår, så finns ingen samsyn om huruvida

⁶ Exempel: För mål 6, ”Skydda miljön samt främja en hållbar användning av resurser”, klargör PÖ att det är Havs- och fiskeri-fonden och Landsbygdsfonden som stödjer insatser inom detta område. PÖ klargör också att insatser ska stödja övergången till ett mer hållbart fiske, t.ex. genom satsningar på ett mer selektivt fiske och andra bevarandeåtgärder. Landsbygds-fondens insatser ska i sin tur bidra till att återställa, bevara och förbättra ekosystem som påverkas av lantbruket, bl.a. genom att bevara betesmarker.

⁷ I förkortad version: 1. Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation. 2. Öka tillgång till, användning av och kvalitet på informations- och kommunikationsteknik. 3. Ökad konkurrenskraften hos små och medelstora företag, jordbruk och fiske. 4. Stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi inom alla sektorer. 5. Främja anpassning, riskförebyggande & riskhantering i samband med klimatförändringar. 6. Skydda miljön samt främja en hållbar användning av resurser. 7. Främja hållbara transporter och få bort flaskhalsar i viktig nätinfrastruktur. 8. Främja hållbar och kvalitativ sysselsättning och arbetskraftens rörlighet. 9. Främja social delaktighet och bekämpa fattigdom och diskriminering. 10. Investera i utbildning inkl. yrkesutbildning för färdigheter och livslångt lärande.

⁸ Som de uttrycks i workshops, intervjuer och styrdokument.

⁹ Med effektspår menar vi enligt vilken logik programmets insatser är tänkta att leda fram till önskade effekter.

något eller några spår bör prioriteras, eller hur genomförandet ska anpassas för att stödja respektive spår.

Effektspår 1: Direktspåret - direkt¹⁰ bidrag till de tematiska målen. Detta spår gäller främst många av havs- och fiskeriprogrammets och landsbygdsprogrammets stöd, investeringar och ersättningar. Logiken bygger på att bidraget till de tematiska målen sker direkt i och med att medel tilldelas och insatsen genomförs. Om t.ex. förlorade fiskeredskap eller marint skräp samlas in stöds tematiskt mål 6; ”*Skydda miljön samt främja en hållbar användning av resurser*” direkt. Inom Landsbygdsprogrammet sorterar vi in miljöersättningar i detta spår (tematiskt mål 6), liksom stöd till landsbygdsföretag för att genomföra investeringar, i syfte att höja konkurrenskraft och lönsamhet (tematiskt mål 3). Förutsättningar för att effektspåret ska hålla är att stöd, investeringar och ersättningar söks i önskad omfattning, av relevanta mottagare och genomförs korrekt.

Givet detta bör genomförandeorganisationerna arbeta aktivt med information och mobilisering av sökande stödmottagare och projektägare.

Effektspår 2: Insatsspåret - bidrag till tematiska mål genom att projekt och kompetensutvecklingsinsatser uppnår sina mål, som i sin tur konvergerar med de tematiska målen. Detta spår gäller merparten av projekten inom regionalfondsprogrammen och socialfondsprogrammet. Även flera typer av insatser inom Havs- och fiskeriprogrammet och Landsbygdsprogrammet sorterar vi i detta spår. Här kan t.ex. nämnas projekt för landsbygdsutveckling och utveckling av kustnära samhällen, in-satser/investeringsstöd för att utveckla utpekade näringar och vissa av miljöstöden.

Logiken bygger på att personer eller organisationer som deltar i projektet eller stödet utvecklas, t.ex. genom ökad kompetens. Utifrån detta förväntas personerna och organisationerna förändra sitt agerande eller sin verksamhet på ett sätt som stödjer de tematiska målen. En person som deltar i ett projekt kan till exempel ha fått kompetensutveckling som är tänkt att stärka deras färdigheter och möjligheter på arbetsmarknaden, vilket stödjer mål 8. *Främja hållbar och kvalitativ sysselsättning och arbetskraftens rörlighet*. Det kan också handla om att ett företag får kompetens att implementera ett nytt arbetssätt så att de kan effektivisera sina processer, vilket stödjer mål 3. *Ökad konkurrenskraften hos små och medelstora (SME) företag, jordbruk och fiske*. Ytterligare ett exempel är jordbrukare som deltar i kurser och får kompetensutveckling för att ställa om till ekologisk produktion vilket stödjer mål 6: ”*Skydda miljön samt främja en hållbar användning av resurser*”.

Det finns några viktiga förutsättningar för att insatsspåret ska hålla, utöver det som krävs i direktspåret. Förutom att stöd, investeringar och ersättningar måste sökas i önskad omfattning och av relevanta mottagare måste insatserna också rekrytera relevanta deltagare (individer och företag) samt drivas effektivt och med hög kvalitet för att målen uppnås.

Givet detta bör genomförandeorganisationerna arbeta aktivt med såväl utformning av utlysningar som mobilisering och stöd till projektledare och stödmottagare.

Effektspår 3: Utvecklingsspåret - bidrag till de tematiska målen och systempåverkan utöver de tematiska målen (till exempel effektivisering av organisationer och institutioner). Spåret realiserar ge-nom att metoder och arbetssätt utvecklas och testas samt att de som är välfungerande permanentas eller sprids. Detta effektspår finns representerat inom alla program. Några exempel är europeiska innovationspartnerskapet inom Landsbygdsprogrammet,

¹⁰ Direkt behöver inte betyda att det sker omedelbart i tid. Med direkt menar vi att insatsens effektlogik är direkt, det vill säga att insatsen i sig själv bidrar till önskade effekter. Miljöersättningar och andra insatser tar ofta lång tid att få önskad effekt.

metodutvecklingsprojekt inom Socialfondsprogrammet samt projekt för att utveckla samverkan kring regionala styrkeområden i regionalfondsprogrammet.

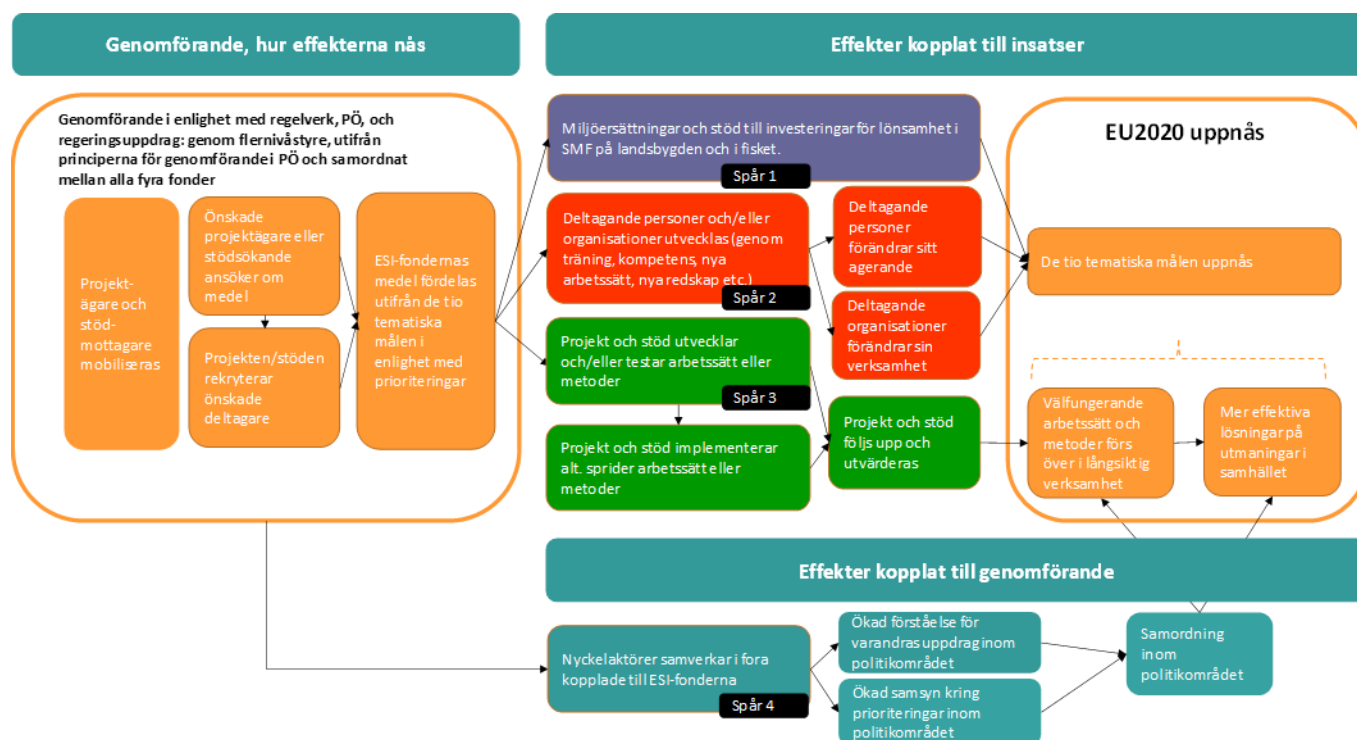
Det krävs flera förutsättningar för att utvecklingsspåret ska fungera. Projekt som utvecklar nya metoder måste följas upp och utvärderas så att det går att fastställa vilka metoder och arbetssätt som är välfungerande. Det krävs särskilda insatser för att permanenta och sprida välfungerande arbetssätt och metoder. Projekten och metodutvecklingen måste upplevas som relevant för de aktörer som sedan ska implementera de nya metoderna och arbetssätten.

Givet detta bör genomförandeorganisationerna arbeta aktivt med både kunskapsproduktion, lärande och samverkan mellan nyckelaktörer på flera nivåer.

Effektspår 4: Samverkansspåret - bidrag till de tematiska målen genom att samverkan kopplat till programmen leder till ökad samordning mellan aktörer inom fondernas politikområden – både inom och utanför genomförandeorganisationerna. Programmens genomförande bygger på olika former av samverkan mellan nyckelaktörer inom respektive politikområde. Denna samverkan förväntas leda till en ökad förståelse för varandras uppdrag och ökad samsyn kring prioriteringar inom politikområdet. I förlängningen förväntas detta leda till en bättre samordning inom respektive politikområde. Sådan samverkan kan på sikt ge mer effektiva lösningar på utmaningar i samhället. Landsbygdsnätverket, de olika övervakningskommittéerna samt Strukturfondspartnerskapen är några exempel på fora som bidrar till effekter i samverkansspåret.

Givet detta bör genomförandeorganisationerna arbeta aktivt med att stimulera samverkan mellan nyckelaktörer.

Figur 1 Övergripande effektlogik ESI-fonderna



Programmen i alla fyra fonder följer den övergripande effektlogiken, men det skiljer sig mellan programmen vilka effektspår som är mest framträdande. Både havs- och fiskeriprogrammet och landsbygdsprogrammet har en stor andel insatser där det finns en förväntan på direkt bidrag till målen enligt direktspåret (effektspår 1). Direktspåret finns däremot i princip inte alls i de andra programmen. De övriga tre effektspåren framträder tydligt i samtliga program. De fyra effektspåren utesluter inte varandra, men ställer olika krav på genomförandeorganisationerna för att fungera. Enskilda program och deras insatser kan avvika från bilden ovan, som är tänkt att gälla för ESI-fondernas genomförandeorganisationer som helhet.

Genomförandeorganisationerna och deras påverkan på hur effekter skapas är fokus i denna utvärdering, och inte de insatser som finansieras av fonderna i respektive spår.

2.4 Genomförandestrategi

Den fjärde byggstenen i fondernas övergripande förändringsteori kallar vi för genomförandestrategi. Med genomförandestrategi menar vi planer och tillvägagångssätt för hur programmen är tänkta att genomföras för att ge goda förutsättningar för måluppfyllelse. En genomförandestrategi måste bygga på programmets placering i samhällssystemet och konstruktion, och är i princip en utveckling av effektlogiken som klargör hur insatsen ska genomföras för att nå fram till de tematiska målen.

Det finns ramar för en genomförandestrategi för programmen idag, men ingen utvecklad och sammanhållen strategi.

En övergripande slutsats är det idag inte finns någon utvecklad eller sammanhållen genomförande-strategi som klargör hur genomförandeorganisationerna bör verka för att programmen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt eller hur styrdokumentens ambitioner, instruktioner och regler för hur programmen bör genomföras ska tolkas, prioriteras

och omsätts i handling. Däremot finns väl underbyggda planer och strategier för delar av genomförandet (se mer om detta i kapitel 4 nedan).

Det finns också ramar för en genomförandestrategi utifrån formalia, krav och ambitioner som de uttrycks i styrdokumentet. Den övergripande *formen* för fondernas genomförandestrategi kan beskrivas som flernivåstyrelse¹¹: programmen ska genomföras i ett flernivåsystem, där mandat över styrning och genomförandet är fördelat mellan olika aktörer och funktioner.

Partnerskapsöverenskommelsen förtydligar ytterligare hur fonderna ska styras och genomföras genom att fastställa några *principer för styrning och genomförande*:

Tabell 2 Principer för styrning och genomförande i Partnerskapsöverenskommelsen.

Styrning och genomförande ska:

- vara tydlig
- underlätta och bidra till regelförenkling
- genomsyras av resultatfokus
- genomsyras av kunskapsproduktion och återföring
- präglas av breda partnerskap och lokalt och regionalt inflytande, i samspel med nationell och europeisk nivå
- genomsyras av de horisontella principerna

Involverade aktörers roller ska vara tydliga.

Komplementaritet ska gälla både mellan ESI-fonderna och mellan ESI-fonderna och andra instrument inom respektive politikområde.

ESI-fonderna ska koncentreras tematiskt.

Fonderna ska samordnas med varandra

Även den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 betonar dessa principer för att genomföra de program som fonderna finansierar.

2.5 Slutsatser förändringsteori

Det finns ingen sammanhållen och gemensam förståelse av vad ESI-fondernas program ska uppnå och hur. *Vad* programmen ska uppnå är ändå relativt tydligt, i och med den tematiska fokuseringen i de tematiska målen. De tematiska målen och programmets prioriteringar är rimligt välkända i genomförandeorganisationerna, och det finns en samsyn om vilka de är. Vissa ser dock att programmen, *utöver* de tematiska målen, också ska bidra till systempåverkan genom samordning inom politikområdet och att välfungerande arbetssätt och metoder förs över i långsiktig verksamhet, vilket är tänkt att leda till mer effektiva lösningar på utmaningar i samhället. För delar av programmen finns också explicita interventionslogiker och andra underlag som preciserar hur de tematiska målen förväntas nås.

Däremot saknas en sammanhållen och gemensam förståelse av *hur* programmen förväntas leda fram till önskade effekter. När vi analyserar styrdokument, intervjuer och workshops är ett tydligt mönster att det saknas både tydlighet och samsyn om hur programmen bör genomföras.

¹¹ Flernivåstyrelse (multilevel governance på engelska) är ett flitigt använt begrepp inom samhällsvetenskaperna för att beskriva styrmodeller där beslutsmandat delas mellan aktörer på olika eller samma hierarkiska nivå. En definition är: "A system of continuous negotiation among nested governments at several territorial ties", se Marks, Gary. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC., I Cafruny, A. och Rosen-thal, G., (eds.), (1993). The State of the European Community, ii: The Maastricht Debates and Beyond Boulder, Colo.: Lynne Rienner och bilaga 4.

Uppfattningarna kan kategoriseras i fyra effektspar, utifrån vilka programmen förväntas leda fram till långsiktiga effekter. Dessa effektspar står inte i motsats till varandra, men ställer olika krav på genom-förandeorganisationerna för att fungera.

De förvaltande myndigheterna, bör ha uttalade strategier för att hantera de fyra byggstenarna i en förändringsteori. Alla förvaltande myndigheter förhåller sig till programmets placering i samhällssystemet och fondernas konstruktion på olika sätt, men detta bör förtydligas. Detsamma gäller effektlogik och genomförandestrategier, delar finns men de behöver utvecklas och förtydligas.

För att återkoppla till antagandena om vad som krävs för ett ändamålsenligt genomförande (se avsnitt 1.2) är det alltså relativt tydligt vad programmen förväntas uppnå, men inte hur, och på mot-svarande sätt finns samsyn i genomförandeorganisationerna om vad programmen ska uppnå men inte hur. Vi tittar på om genomförandeorganisationerna har en självständig ledningsfunktion i kapitel fyra.

3. Förutsättningar för önskade effekter

ESI-fondernas program syftar till att bidra till effekter på lång sikt i samhället. Förutom att de tematiska målen handlar om långsiktiga effekter så finns det en förväntan på att programmen ska leda till mer effektiva lösningar på utmaningar i samhället generellt, genom bättre samordning inom respektive politikområde och att välfungerande arbetssätt och metoder som utvecklats inom programmets insatser lever vidare.

En viktig förutsättning för att kunna styra genomförandet av programmen effektivt är att det finns en gemensam förståelse för vilka effekter som förväntas, och hur de är tänkta att nås. Det handlar om att förtydliga vilket eller vilka effektspår i effektlogiken som respektive program bör verka genom, och att anpassa genomförandet utifrån det. För att genomförandeorganisationerna och de förvaltande myndigheterna ska kunna arbeta systematiskt för att uppnå de önskade effekterna, måste respektive organisation ha en tydlig tolkning av:

- Vilka långsiktiga effekter som eftersträvas
- Genom vilket effektspår de är tänkta att nås
- Planer och insatser för hur effektspåren ska realiseras

De olika programmen verkar som nämnt inom olika effektspår i effektlogiken. Det finns en relativt stor samstämmighet i styrdokument och bland personer knutna till havs- och fiskeriprogrammet och landsbygdsprogrammet om att de framförallt förväntas verka inom direktspåret och insatsspåret (effektspår 1 och 2). Samstämmigheten är begränsad kring vilka effektspår regionalfonds- och socialfondsprogrammen bör verka i. Det finns de som framförallt ser insatsspåret som relevant och önskvärt, medan andra framhäver utvecklingsspåret (effektspår 2 respektive 3). Spåren står inte i motsats till varandra utan kan finnas parallellt, men det finns olika uppfattningar om vilket som bör prioriteras i genomförandet av programmen.

3.1 Vad görs för att ge förutsättningar för att uppnå önskade effekter?

Vilka insatser de förvaltande myndigheterna bör arbeta med för att ge förutsättningar för programmen att bidra till önskade effekter beror på inom vilket effektspår bidraget är tänkt att ske, enligt tabellen nedan:

Tabell 3 Lista över vad FM behöver säkra för att ge förutsättningar för programmen att bidra till önskade effekter

Effektspår	Förvaltande myndighet behöver säkra:
Direktspåret: (Effektspår 1)	<ul style="list-style-type: none">• Att stöden som kan sökas är relevanta för uppfyllelse av tematiska mål• Att medel beviljas till relevanta stödmottagare• Att stöden möter de behov som finns• Mobilisering: att potentiella stödmottagare får information om stöd• Att det är smidigt att söka medel• Att stöd beviljas i planerad omfattning• Att stöden genomförs korrekt
Insatsspåret: (Effektspår 2)	<i>Punkterna ovan samt:</i>

Effektspår	Förvaltande myndighet behöver säkra:
	<ul style="list-style-type: none"> • Att utlysningar/ansökningsomgångar är relevanta och anpassade efter de behov som finns bland potentiella stödmottagare • Att utlysningar/ansökningsomgångar kan hantera förändringar i behov och utmaningar • Att ansökningarna visar på potential att nå uppsatta mål • Att ansökningar med störst potential att nå uppsatta mål premieras • Att insatser får stöd för att kunna genomföras med hög kvalitet och uppnå sina mål • Att insatserna genomförs med hög kvalitet och uppnår sina mål
Utvecklingsspåret: (Effektspår 3)	<i>Punkterna ovan samt:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Att kunskap om metoder och arbetssätt som fungerar väl sammanställs och sprids till eller inom centrala intressenter inom politikområdet • Att det finns arbetssätt och planer för hur kunskap sammanställs och sprids • Att det finns en analys av vilka aktörer som förväntas kunna ta emot kunskap • Att det finns analys av möjlighet att ta emot och implementera kunskap i mottagarorganisationerna • Att det finns former för kunskapsöverföring mellan de förvaltande myndigheterna och mottagarorganisationerna
Samverkansspåret: (Effektspår 4)	<ul style="list-style-type: none"> • Att det finns samarbetsföretag och rutiner för samverkan mellan aktörer i genomförandeorganisationen, som är anpassade utifrån aktörernas förutsättningar.

Tabellen visar att effektspåren i stigande grad kräver insatser av förvaltande myndighet. Om lång-siktiga effekter ska åstadkommas genom **direktspåret (effektspår 1)**, måste programmets genomförande säkra att medel betalas ut och beviljas till rätt stödmottagare och genomförs på ett korrekt sätt. I direktspåret är det främsta program förvaltade av Jordbruksverket som är verksamma. Här handlar mycket om arbetet om att mobilisera rätt stödmottagare.

Jordbruksverket och Länsstyrelserna arbetar med bred information till de olika målgrupperna. Genomförandeorganisationen har också att se till att insatsen är relevant i förhållande till de tematiska målen, något som framförallt ska säkras i programriggningen genom de behovs- och SWOT-analyser som då görs. Urvalskriterier och handläggarrutiner är fler sätt att säkra att insatserna bidrar till långsiktiga effekter.

Inom **insatsspåret (effektspår 2)** är tanken att individer och organisationer som deltar i insatser ska utvecklas och förändra sitt agerande. Samtliga program är verksamma inom detta spår. Eftersom spåret bygger på resultat bland projektens/stödets deltagare, bygger effektspåret helt på att respektive projekt och stöd når sina respektive mål, och att dessa mål stämmer överens med de tematiska målen. För att detta effektspår ska vara framgångsrikt krävs att:

- 1) utlysningarna och möjligheten till stöd är relevanta i förhållande till de tematiska målen – kräver behovsanalys;
- 2) relevanta projektägare och stödmottagare söker och får medel – kräver mobilisering och fungerande urvalskriterier;

- 3) stödmottagare och projektorganisationer ges goda förutsättningar att nå sina mål – kräver stöd till projekt och stödmottagare.

Samtliga förvaltande myndigheter arbetar för att säkra dessa förutsättningar (se tabellen nedan). Det finns dock utmaningar, som vi sett, kring mobiliseringsarbetet (se kapitel 4 och 6). Stöd till projektledare och stödmottagare finns i viss utsträckning, men genomförandeorganisationerna fokuserar mer på regelstyrning gentemot beviljade projekt och stödmottagare, och mindre på stöd (se kapitel 4).

Inom **utvecklingsspåret (effektspår 3)** är tanken att effekter ska nås genom att metoder och arbetssätt utvecklas och sprids. Även i detta spår finns de utmaningar som är kopplade till direktspåret och insatsspåret. Utvecklingsspåret kräver omfattande insatser av de förvaltande myndigheterna för att hålla. Det måste vara tydligt vilka projekt som syftar till att utveckla eller sprida arbetssätt och metoder, vilket inte alltid är fallet idag. Projekten måste utveckla arbetsmetoder som behövs, och som är relevanta för de tänkta mottagarna. Det måste finnas en realistisk möjlighet att faktiskt permanenta eller sprida metoden. Det är ett resurskrävande arbete att identifiera vilka metoder som är välfungerande och bör permanentas eller spridas, liksom att skapa möjligheter för mottagare att ta emot och implementera metoderna.

Utvärderingssekretariatet på Jordbruksverket har dragit igång insatser i denna programperiod för att stödja utvecklingsspåret. Landsbygdsnätverkets aktiviteter för att sprida kunskap är en viktig del av detta, som också har funnits i tidigare programperioder. Ett annat exempel är de europeiska innovationspartnerskapen. På ESF-rådet och Tillväxtverket är de mest omfattande insatserna knutna till kunskapsproduktion och återföring. Det handlar om uppföljning och utvärdering, både samlat kring tematiska mål (Tillväxtverket) eller utlysningar i så kallade klusterutvärderingar (ESF-rådet) samt projektutvärderingar knutna till båda fonderna. Tillväxtverket har gjort omfattande satsningar på sitt lärsystem i denna programperiod för att utveckla uppföljningens kvalitet och relevans, möjlighet att aggregera projektutvärderingar, starta tematiska kunskapsstöd och portföljanalyser. Ett uttalat syfte med detta är att bygga kapacitet och förmåga att avgöra vilka projekt som lyckas nå sina mål, vilka metoder och arbetssätt som är välfungerande och därmed bör spridas. Tillväxtverket ser framförallt de regionalt utvecklingsansvariga som mottagare av kunskapen, även om underlagen hittills främst används internt.

Inom Socialfonden är nyckelaktörerna ofta verksamma som projektägare i programmet, och kan själva fånga upp fungerande metoder. Men ESF-rådet bör säkerställa att kunskapen som genereras i metodutvecklingsprojekt verkligen har en mottagare inom nyckelaktörerna. ESF-rådet har ett lärsystem med uppföljning och utvärdering, temagrupper, en planerad temaplattform och särskilda analyser. Det finns en ambition att arbeta med klusterutvärderingar, ett arbete som är i startgroparna idag. Det finns också temagrupper (ESI Support och Tema Unga) och en plan att starta en så kallad temaplattform. Temagrupperna ska framförallt stödja programgenomförandet, vilket betyder att ESF-rådet är den primära mottagaren. Tillväxtverket har en strategi för hur kunskap om välfungerande metoder ska föras över till regionalt utvecklingsansvariga. Vi saknar en motsvarande strategi inom ESF-rådet, till exempel en tydlig strategi för kunskapsöverföring av resultat till framförallt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna.

Inom **samverkansspåret (effektspår 4)** är tanken att effekter ska nås genom att aktörer i genomförandeorganisationen samverkar och därigenom får ökad förståelse för varandras uppdrag och ökad samsyn om prioriteringar inom politikområdet. För att det ska ske krävs att samverkan sker på ett smidigt och för alla parter meningsfullt sätt, i fora där relevanta parter ingår. Programmets konstruktion bidrar i sig själv till detta effektspår, genom att programmen skrivs i

breda partnerskap, att utbyte sker i fora såsom övervakningskommittéer, strukturfondspartnerskap och Landsbygdsnätverk. Se mer i kapitel 6 om samverkan mellan nyckelaktörer.

Tabell 4 Exempel på insatser förvaltande myndigheter genomför som stödjer önskade effekter

Effektspår	Exempel på insatser förvaltande myndigheter genomför som stödjer önskade effekter		
	Jordbruksverket	ESF-rådet	Tillväxtverket
Direktspåret: (Effektspår 1)	<ul style="list-style-type: none"> Behovsanalys inför programskrivning med brett inbjudna aktörer Kommunikation/informationsinsatser utifrån nationella och regionala kommunikationsplaner FM tar fram handläggarrutiner och stöd för handläggning av stödåtgärder FM i samråd med relevanta aktörer (T ex. Länsstyrelsen) tar fram urvalskriterier för varje stödåtgärd Uppföljning och utvärdering 		
Insatspåret: (Effektspår 2)	<ul style="list-style-type: none"> Behovsanalys inför programskrivning med brett inbjudna aktörer Kommunikation/informationsinsatser utifrån nationella och regionala kommunikationsplaner FM tar fram handläggarrutiner och stöd för handläggning av stödåtgärder FM i samråd med relevanta aktörer (t.ex. Länsstyrelsen) tar fram urvalskriterier för varje stödåtgärd Handläggarestöd vid ansökan Landsbygdsnätverkens tematiska grupper bidrar med stöd och kunskap i genomförandet av projekt Uppföljning och utvärdering 	<ul style="list-style-type: none"> Behovsanalys inför programskrivning med nyckelaktörer (AF, FK, Kommuner) Framtagande av regionala handlingsplaner Nationella urvalskriterier t.ex. kriterium om projektorganisationens kapacitet och kompetens samt förankring och ägarskap Regional dialog mellan FM och nyckelaktörer för att utlysningar ska möta behov och 'mobilisera PÅ' - varierar dock mellan regioner Projektuppföljning på FM nationellt och regionalt Projektstöd (generellt och genom ESI-support) Samordnare på ESF-rådet regional ger stöd inför utlysning och under analys- och planeringsfas Lärande utvärdering på projektnivå tematisk uppföljning, uppföljning av målgrupp på nationell och regional nivå 	<ul style="list-style-type: none"> RUA tar fram program i breda partnerskap m koppling till RUS Mobilisering av PÅ - både genom RUA och SFP Dialog och prioritering SFP Riktade utlysningar utifrån behov (exempel integrationsinsatser) FM gör regionala projektportföljanalyser FM ger projektstöd både för handläggare och projekten (utbildning av handläggare, digital handbok både för handläggare o projekt, elektronisk lärandeplattform för handläggare, handböcker) Obligatoriska urvalskriterier (kriterium om överlevnad och långsiktighet) Regionerna gör portföljanalyser där projekt följs upp utifrån tematiska mål m.m.

Effektspår Exempel på insatser förvaltande myndigheter genomför som stödjer önskade effekter

Utvecklingsspåret: (Effektspår 3)

- Behovsanalys inför programskrivning med brett inbjudna aktörer
- Kommunikation/informationsinsatser utifrån nationella och regionala kommunikationsplaner
- Landsbygdsnätverket sammanställer och sprider kunskap och resultat till medlemsorganisationer och politiker
- Uppföljning och utvärdering
- Regionala spridningskonferenser
- FM beviljar projekt i form av temagrupper som ska verka för strukturell
- FM tillhandahåller projektbank över genomförda projekt
- Utvärdering på program och klusternivå
- Tematiska kunskapsstöd - lärande och spridning av kunskap från projekt, uppdelat i 6 områden med RUA som utpekad målgrupp för resultat
- Interna och externa spridningsinsatser
- Programutvärdering

Samverkansspåret: (Effektspår 4)

Övervakningskommittéer, strukturfondspartnerskap, landsbygdsnätverk och liknande fora. Breda partnerskap i programskrivning. Ansträngningar och aktiviteter för fondsamordning på regional och nationell nivå.

3.2 Slutsatser om förutsättningar för önskade effekter

De olika programmen är tänkta att leda fram till önskade effekter genom de fyra olika effektspåren. Effektspåren ställer olika krav på vad de förvaltande myndigheterna bör göra för att spåren ska hålla.

Kring de program som Jordbruksverket förvaltar finns en relativt hög samstämmighet om vilka spår som är mest prioriterade i genomförandet. Däremot är samstämmigheten låg kopplat till regionalfundsprogrammen och socialfundsprogrammet. Det betyder att det är otydligt hur programmen bör genomföras, och på vilket sätt de förvaltande myndigheterna bör agera för att stärka förutsättningar för önskade effekter.

De förvaltande myndigheterna arbetar med en mängd olika verktyg för att säkra önskade effekter, men utan en sammanhållen strategi för detta. Varje insatsområde i sig är välgrundat och strukturerat. Arbetet för att stödja önskade effekter som helhet är dock inte sammanhållet och systematiskt.

4. Styrning av ESI-fondernas program

För att styrning ska vara ändamålsenlig krävs tydlighet, samsyn och att det finns en självständig operativ ledning som styr insatsen mot uppsatta mål. I det här kapitlet undersöker vi övergripande styrning, operativ styrning av insatser och rollfördelning i styrsystemet med fokus på de förvaltande myndigheterna, övervakningskommittéerna och strukturfondspartnerskapen.

4.1 Övergripande styrning av programmen

Programmen kännetecknas av komplexa och omfattande styrsystem – fokus på formalia, mindre på självständig ledning

För det första kännetecknas styrningen av att flera olika styrformer kombineras¹², såsom till exempel resultatstyrning, regelstyrning, finansiell styrning och kunskapsstyrning¹³, ofta med flera detaljerade styrdokument för varje styrform. Det finns även ambitioner för hur styrning och genomförande ska gå till (se Partnerskapsöverenskommelsen, Nationella strategin och programmen): genom fondsamordning, med regelförenkling, kunskapsstyrning, resultatfokus, horisontella principer och samverkan i breda partnerskap. För det andra präglas programmets implementering också av fler-nivåstyre. Det innebär att ingen aktör i systemet har ensamt beslutsmandat, och att beslut och tolkningar förhandlas löpande mellan olika aktörer.

Att styrsystemet är så komplext innebär att programmets genomförandeorganisationer är tvungna att lägga mycket stora resurser på att leva upp till gällande regelverk, vilket minskar utrymmet för förvaltande myndighet och andra aktörer och funktioner i genomförandeorganisationerna att arbeta självständigt med ledning och styrning. Vi ser mindre av självständig operativ styrning utöver formalia.

För alla program gäller, som förväntat, att *de styrmedel som medarbetare framförallt hänvisar till är förordningarna, programmen och urvalskriterier*. Det är också ett stort fokus på formella styrverktyg som rutiner, processbeskrivningar, checklistor och handledningar. Styrningen beskrivs generellt som aktiviteter för att efterleva regelverk och formalia. När vi analyserar utsagor i våra intervjuer, framgår det tydligt att *styrning i princip uteslutande likställs med regelverken*. Koppling till effektmål är ett krav, och efterlevnad följs upp, t.ex. om det finns en koppling till effektmål i projektansökan. Det är dock mindre fokus på om kopplingen är rimlig eller hur effektmålet ska förstås och tolkas. Intervjupersonerna inom genomförandeorganisationerna uttrycker relativt ofta oro för att ge ”fel” svar. Flera intervjupersoner har haft förordningarna och programtexter framför sig i intervjun, för att kunna ge ett korrekt svar utifrån programtexten, även på generella frågor som ”vad är programmets övergripande syfte?”. Det gäller i särskilt hög utsträckning kring Havs- och fiskerifonden och Landsbygdsfonden, men även kring Regionalfonden och Socialfonden.

¹² ESV skiljer på styrform, styrmedel och styrverktyg som tillsammans utgör en verksamhets styrmodell (se ESV s.8: Ekonomistyrningsverket. (2014). Att få rätt saker att hända. Verksamhetsstyrning i statliga myndigheter. ESV 2014:49.)

¹³ Resultatstyrning: den överordnade aktören styr genom övergripande målformuleringar. EU styr ESI-fonderna genom att fastställa de övergripande målformuleringarna i Europa 2020 och ställa krav på resultatuppföljning. Regelstyrning: styrning genom juridiskt tvingande eller villkorliga styrmedel. EU och den svenska regeringen styr ESI-programgenomförandet genom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter etc. Finansiell styrning: en överordnad aktör försöker få till stånd ett önskat beteende genom skatter, bidrag med mera. EU och regeringen utövar finansiell styrning genom villkor för medfinansiering, utbetalning, årsbudgetar med mera. Kunskapsstyrning: syftar till att förändra arbetsätt för att åstadkomma en verksamhet som bygger på forskning och beprövade metoder. T.ex. genom att låta kunskap uppföljning och utvärdering implementeras i programmen.

Flera ambitioner eller teman för hur programmens genomförande bör styras – behov av tydlighet och prioritering

Utifrån styrdokument, workshops och intervjuer framträder några olika övergripande ambitioner eller teman för hur programmen ska styras och genomföras, vilket kan ses som en typ av processmål. Temana är regelstyrning, utbetalningstakt, fondsamordning, flernivåstyrelse, partnerskap och samverkan, resultatfokus, kunskapsstyrning och horisontella principer. Analys av styrdokument och intervjuer visar tydligt att det inte finns någon uttalad prioritering mellan dessa olika teman. Implicit prioriteras regelstyrning och utbetalning i de förvaltande myndigheterna. Den finansiella styrningen i konstruktionen fokuserar på utbetalningstakt och här finns tydliga styrdokument, rollfördelning, uppföljning med mera.

Alla tre förvaltande myndigheter hanterar de ambitioner och teman för hur programmen ska genomföras med olika insatser. De olika temana tolkas dock olika inom och mellan programmen. Det finns t.ex. ingen gemensam definition för vad resultatfokus innebär. Resultatfokus tolkas ofta olika även inom samma myndighet. Detsamma gäller de horisontella principerna/kriterierna.

När det gäller kunskapsstyrning har de förvaltande myndigheterna ett aktivt arbete för att producera och sprida kunskap, så kallade lärsystem). Lärsystemen har förenklat två syften:

- 1) Att, genom analyser och extern expertis, bygga upp tematisk kompetens som kan säkerställa att nya insatser är rimliga för att kunna bidra till de tematiska målen. Samtliga förvaltande myndigheter har olika typer av tematiska kunskapsstöd för att bygga upp kunskap till gagn för handläggare och andra i genomförandeorganisationen.
- 2) Att, genom uppföljning och utvärdering, utvärdera vilka finansierade insatser som fungerar bra och mindre bra och styra programmen mot det som fungerar.

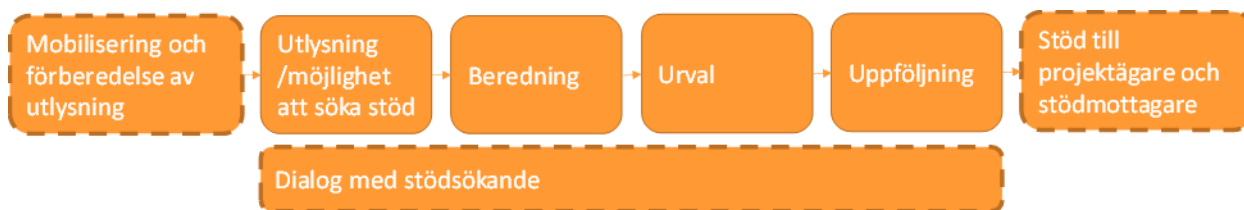
I regel produceras stora mängder kunskap på olika nivåer, men det finns ofta inte något sätt att säkerställa att kunskapen återförs in i styrkedjan för att kunna påverka programmets genomförande på kort sikt, det vill säga under programperioden. De lärsystem som finns idag i ESF-rådet och Jordbruksverket ser vi främst som utvärderingssystem med syfte att påverka styrning och genomförande av fondernas verksamhet på lång sikt, snarare än ledningssystem med syfte att påverka programgenomförandena på kort sikt. Tillväxtverkets lärsystem har potential att både påverka på lång sikt och att ge ledning på kort sikt.

4.2 Operativ styrning av insatser

Med operativ styrning av insatser menar vi styrningen av hur ansökningar bedöms, hur insatser får medel och hur dessa insatser sedan styrs. Även styrning av insatser har ett mycket starkt fokus på regelverk och formalia. Styrningen beskrivs generellt som en rutinbunden uppgift: om alla handläggare följer sina rutiner och checklistor så styrs tilldelningen av medel och insatserna på önskat sätt och ger goda förutsättningar för de tematiska målen. Dialog med, och mobilisering av, potentiella sökande beskrivs i betydligt lägre utsträckning som en viktig del i styrningen.

Medarbetarna inom de förvaltande myndigheterna känner väl till processerna kring tilldelning av medel, uppföljning av insatser och sin egen del i detta. Det finns ett antal stöd för handlägningsprocesserna (rutiner, checklistor, handböcker med mera) och utbildningsinsatser för att säkerställa likvärdighet i handläggning och att handläggarna kan utföra sina uppdrag väl. De tematiska målen är tydligt närvarande i ansökningsprocesserna i utlysningar, ansökningshandlingar och bedömning-ar.

Figur 2 Styrkedja av tilldelning av medel i ESI-fonderna



De moment våra intervjupersoner själva ser som styrning av insatser är framförallt utlysning/möjlighet att söka stöd, beredning av ansökningar, (vid behov) urval och prioritering mellan ansökningar samt uppföljning av insatserna. Detta gäller alla program. Däremot tar våra intervju-personer i avsevärt lägre utsträckning upp moment som förarbete inför utlysning och mobilisering av potentiella projektägare/stödsökande eller stöd till stödmottagare inför och under insatsens genomförande.

Mobilisering av sökande:

Majoriteten av de insatser som finansieras av ESI-fondernas program bygger på att projektägare och stödmottagare ansöker om medel. Förvaltande myndigheter kan inte själva initiera insatser. Därför är samtliga genomförandeorganisationer beroende av att det är de mest lämpliga stödmottagarna och projektägarna som faktiskt söker medel. Därmed blir mobilisering av stödmottagare och projektägare mycket viktigt. För att direktspåret och insatsspåret (effektspår 1 och 2) i effektlogiken (se avsnitt 2.3 ovan) ska hålla är en förutsättning att medel söks i önskad omfattning, och att relevanta projektägare och stödsökande söker. Givet detta bör de förvaltande myndigheterna ar-beta aktivt med mobilisering och behandla det som en prioriterad del i styrning och genomförande av programmen.

Det görs många insatser kring mobilisering (se mer i kapitel sex nedan), men insatserna är inte alltid systematiska och ansvarsfördelningen i genomförandeorganisationerna är otydlig. Vi ser få sammanhållna strategier eller rutiner för hur mobilisering bör hanteras. Detta har lett till skillnader i hur mobilisering sker. Förvaltande myndigheter har över tid noterat utmaningarna kring mobilisering. I denna programperiod har Tillväxtverket och ESF-rådet i dialog med regionalt utvecklingsansvariga (RUA) därför rört sig mot en mer proaktiv mobilisering inför utlysningar.

Utifrån både direktspåret och insatsspåret (effektspår 1 och 2) är en förutsättning för att effektlogiken ska hålla att insatserna genomförs korrekt och med hög kvalitet. Givet detta bör de förvaltande myndigheterna arbeta aktivt med stöd till stödmottagare; det borde ses som en del av styrningen av insatser. Det finns insatser för att stödja hög kvalitet i insatsernas genomförande, som start- och planeringsfaser när insatserna startas, processtöd, stöd kring hur de horisontella principerna (kriterierna) kan hanteras med mera. Vi ser däremot mindre av sammanhållna strategier för hur de förvaltande myndigheterna kan stödja projektens kvalitet och effektivitet.

Stödsatser: I alla program finns ett behov av att handläggare kan förklara och motivera hur insatser bör utformas. Bilden vår datainsamling ger är att det finns insatser för att coacha stödsökande, men att fokus lutar mot formalia kring att utforma korrekta ansökningar och mindre kring att förklara programmets intention. När vi ställer frågor om hur insatserna ges stöd och ledning i att bidra till de tematiska målen får vi otydliga svar. Den uppföljning av projekten vi får återgiven i intervjuer fokuserar på regelstyrning. Syftet beskrivs framförallt som kontroll av att projekten lever upp till regelverken samt att samla in data för att kunna leva upp till de förvaltande myndigheternas återrapporteringskrav till EU-kommissionen, regeringen och övervaknings-kommittén.

4.3 Rollfördelning i styrsystemet

De förvaltande myndigheterna

Att leva upp till regelverk och formalia är i sig en mycket resurskrävande uppgift, som myndigheterna arbetar hårt med att hantera. I intervjuer med respondenter från respektive myndighet framträder ett tydligt administrativt fokus där personer sätter likhetstecken mellan styrning och administration. Primärt beskriver förvaltande myndigheter och deras företrädare sin roll som reaktiv utbetalare av medel. I synnerhet respondenter från Jordbruksverket uttrycker att myndigheten har en reaktiv roll i genomförandet med större fokus på efterlevnad: att genomföra programmen som de är skrivna med stort fokus på administration och regelverk. Det finns en hög grad av samsyn kring rollen. Det kan vara en rimlig roll för delar av programmen där styrningen är mycket detaljerad. I andra delar, t.ex. kring landsbygdsutveckling, utveckling av kustnära samhällen och näringarna bör förvaltande myndighet inta en mer drivande roll. Sådana insatser finns, t.ex. i samarbetet med Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Landsbygdsnätverket, men kan utvecklas vidare. Vad gäller lokalt ledd utveckling är den proaktiva rollen i huvudsak delegerad till respektive Lokal Aktionsgrupp (LAG). Det är i linje med den decentraliserade tanken med Leadermetoden.

I intervjuer med beslutsfattare högre upp i hierarkierna i både ESF-rådet och Tillväxtverket, uttrycker företrädare för de förvaltande myndigheterna tydligt en vilja, ett engagemang och ett flertal konkreta insatser som visar på en proaktiv och självständig roll i genomförandet av programmen. Det finns en stor medvetenhet om att programmen behöver tolkas, diskuteras och kontinuerligt anpassas för att kunna genomföras. Vår bedömning är att ESF-rådet och Tillväxtverket har en något ambivalent roll kring hur balansen kan och bör se ut mellan fokus på handläggning och formalia å ena sidan, och en mer proaktiv och självständig roll i att leda genomförandet av programmen å andra sidan.

Övervakningskommittéerna (ÖK)

Alla program har så kallade övervakningskommittéer¹⁴. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 beskriver deras uppdrag:

- Följa programgenomförandet; förvissa sig om att genomförandet är effektivt, håller kvalitet, samt regelbundet se över hur långt programmet kommit i att uppnå de specifika målen
- Godkänna metod och kriterier för urval av insatser, samt granska större projekt och insatser
- Godkänna eventuella förslag på ändringar till programmet.
- Granska och godkänna de årliga genomföranderapporterna, programmens utvärderingsplaner och kommunikationsstrategi samt granska genomförandet av dessa.
- Granska frågor som påverkar programmets resultat
- Granska åtgärder för horisontella principer

Detta uppdrag kan tolkas på olika sätt, vilket också görs. Kommittéerna fastställer i regel sina egna arbetsordningar, men trots detta finns det olika uppfattningar om hur uppdraget ska tolkas, och vad övervakningskommittéerna ska ha för roll i programgenomförandet. Detta gäller både inom kommittéerna och inom de förvaltande myndigheterna. Det finns också stora skillnader i hur pass förankrat ledamöternas arbete i ÖK är i respektive hemorganisation. Vi bedömer att Övervakningskommittéerna inte tar sin roll som aktiv styrelse, vilket skapar frustration i

¹⁴ Dessa består av representanter från myndigheter, relevanta representanter från civilsamhället, arbetsmarknadens organisationer samt forskningsvärlden. Sammansättningen av ledamöter är tänkt att ge programgenomförandet en bred förankring i respektive programs politikområde. De åtta regionala strukturfondsprogrammen har en gemensam övervakningskommitté. Kommittéerna sammanträder ett fåtal (i regel två) gånger per år

genomförandeorganisationerna. De olika förväntningarna på övervakningskommittéerna, utifrån hur det formella uppdraget är formulerat, kan sammanfattas i två övergripande roller:

- *Övervakningskommittéerna som aktiv styrelse i programgenomförandet:* Det finns en uppfattning att respektive övervakningskommitté ska fungera som en aktiv styrelse i programgenomförandet som nära ska följa genomförandet och vara en strategisk funktion. Denna roll är tydligt i linje med förordningen. En sådan roll ställer dock höga krav dels på underlag och beredning inför kommittéernas möten, dels på ledamöternas engagemang.
- *Övervakningskommittéerna som en framförallt nätverkande och kommunikativ roll:* Det finns en uppfattning att respektive övervakningskommitté framförallt ska ha en funktion som knyter programgenomförandet till det större systemet kring respektive fond. I denna roll förväntas övervakningskommittéerna föra in kunskap om målgruppernas behov i programgenomförandet och att sprida kunskap om programgenomförandet till målgrupperna. Denna roll skulle kunna rymmas inom förordningen, beroende på hur den tolkas, men innebär en mindre aktiv roll.

Utmaningen handlar dels om olika tolkningar av det formella uppdraget och dels om hur uppdraget hanteras inom kommittéerna. I våra intervjuer framkommer både rena missuppfattningar om kommittéernas uppdrag hos flera representanter, och olika uppfattningar om vad rollen kan och bör vara givet förutsättningarna. Givet hur kommittéernas arbete är organiserat idag, ser vi det som realistiskt att de skulle kunna fungera som en aktiv styrelse för programmets genomförande. En sådan funktion behövs dock för ett ändamålsenligt genomförande av programmen, till exempel för att vid behov kunna justera och förändra programmet under programperiodens gång, och därigenom säkra fortsatt relevans.

Strukturfondspartnerskapen (SFP)

Regionalfonden och Socialfonden har gemensamma regionala strukturfondspartnerskap (SFP)¹⁵. Syftet är att de båda programmets genomförande ska haka i regionala prioriteringar. Det är partnerskapen som prioriterar de ansökningar som kommer in till respektive fond, efter att de har be-retts av de förvaltande myndigheterna. Utöver detta finns andra, mer eller mindre uttalade, förväntningar på de olika partnerskapen. Exempelvis nämns på flera håll en förhoppning om att strukturfondspartnerskapen ska bidra till mobilisering av projektägare, genom att de organisationer som representeras i partnerskapen ska sprida kunskap om fondernas verksamhet och möjligheter i sina hemorganisationer och nätverk. Det finns dock små möjligheter för partnerskapen som aktör att arbeta med mobilisering. Det gör att det finns ett glapp mellan förväntningar på SFP som aktör och den roll som SFP kan ta. Det finns stora skillnader mellan partnerskapen i vilka roller man tar, och vilka förväntningar som finns.

Aktörer som är delaktiga i att genomföra politik kommer att göra egna tolkningar av insatserna och föra in sina egna agendor i genomförandet. Vi kan förvänta oss att ledamöter i partnerskapen kommer att agera utifrån sina hemorganisationers intressen. I vissa fall ligger dessa intressen helt i linje med programmen. Intervjuerna med företrädare för Strukturfondspartnerskap visar dock att det även finns en önskan om en rättvisepincip, att medlen ska fördelas jämnt mellan länen. En sådan princip går emot programmets intentioner. Att rättvisepincipen påverkar partnerskapens urval bekräftas av ett flertal intervjupersoner, men vi kan inte uttala oss om i vilken utsträckning detta sker. Att man går emot programmets principer genom att ibland fördela medel enligt rättvisepincipen måste vägas mot fördelarna

¹⁵ Partnerskapen består av representanter för kommuner och regioner, i vissa fall sametinget, företrädare för arbetsmarknadens organisationer och för berörda länsstyrelser, intresseorganisationer och föreningar. Det är regeringen som utser ordföranden i respektive Strukturfondspartnerskap.

med att partnerskapen ger en aktiv regional arena för programgenomförandena som knyter genomförandet närmare regionens aktörer och regionens specifika behov.

4.4 Slutsatser om styrning av ESI-programmen

Sammanfattningsvis är vår bedömning att styrningen av programmen inte är tydlig. Den stora mängden krav, mål och ambitioner som finns konkretiseras inte i tillräcklig utsträckning och ges ingen uttalad prioritering. Den övergripande styrningen stödjer inte heller på ett tydligt sätt effekt-logiken.

Den operativa styrningen av insatser är däremot tydlig: det finns en samsyn kring vilka moment som ingår i styrkedjan, tydliga rutiner och bedömningsgrunder samt tydlig rollfördelning. Däremot är det värt att diskutera om styrkedjan är ändamålsenlig. Givet effektlogiken ser vi behov av att tydligt uttala både mobilisering och förberedelse inför utlysning och stöd till stödmottagare som en viktig del av styrningen.

Ett mönster i alla tre förvaltande myndigheter är att intervjupersoner fokuserar på formalia och uttrycker en mekanisk bild av styrning: om regelverken och formalia efterlevs kommer önskade effekter också uppnås. Styrningen beskrivs generellt som aktiviteter för att efterleva regelverk och formalia.

Dagens formaliafokuserade styrning kring tilldelning av medel innebär att förvaltande myndigheter framförallt är aktiva fram till finansiering, och mindre i projektens genomförande. Detta kan vara en rimlig avgränsning i de förvaltande myndigheterna utifrån ett resursperspektiv. Att se till att de projekt som finansieras lever upp till regelverken och är välmotiverade givet programmen är en grannliga uppgift i sig. Men en mer aktiv styrning och ledning kring kvalitet och effektivitet i insatsernas genomförande skulle ge bättre förutsättningar för måluppfyllelse.

Det främsta exemplet på självständig, proaktiv styrning utöver regelverken finner vi hos Tillväxt-verket tillsammans med regionalt utvecklingsansvariga. Tillväxtverket har etablerat tematiska kunskapsstöd och arbetar systematiskt med återföring av kunskap för att ge stöd i styrning och genomförande. Tillväxtverket försöker skapa samsyn kring att programmets insatser ska ses som en sammanhållen investering i regionens utveckling istället för att ses som ett verktyg för projektfinansiering. Där har man inte kommit hela vägen, men ambitionen är tydlig. Tillväxtverket har också om-organiserat sin interna organisation för att undvika att förvaltandet av programmen isoleras från annat regionalt utvecklingsarbete. Slutligen har Tillväxtverket inlett ett strategiskt dialogarbete med regionalt utvecklingsansvariga där strukturfonderna kontinuerligt diskuteras. Organisationen bör fortsätta att utvecklas för att tillsammans med regionalt utvecklingsansvariga ta rollen som självständiga ledningar för programmen.

Det finns behov av att förtydliga rollerna i styrsystemet för att säkra ett effektivt och ändamålsenligt genomförande. Ägarrollen har EU-kommissionen och regeringen. Det måste finnas en tydlig styrelse eller styrgrupp för respektive program¹⁶, och gemensamt. Idag motsvarar övervaknings-kommittéerna programmets styrelser, men har en otydlig roll i detta. Vår bedömning är att rollen som aktiv styrelse för programmen i princip är vakant, vilket hämmar ett ändamålsenligt genomförande av programmen.

¹⁶ En samlad styrelse för de åtta regionala regionalfondsprogrammen, i likhet med det ÖK som nu finns, anser vi är ändamåls-enligt.

5. Fondsamordning

Det finns tydliga förväntningar och krav från EU-kommissionen och regeringen om att fonderna ska samordnas i högre utsträckning än tidigare i denna programperiod. Fondsamordning är en av de principer för hur programmen ska genomföras som återfinns i Partnerskapsöverenskommelsen. I Partnerskapsöverenskommelsen finns förväntningar på samordning på både central och regional nivå¹⁷. Förväntan på samordning uttrycks också i ett särskilt regeringsuppdrag¹⁸. Det finns ett starkt antagande om att samordning ska bidra till ett effektivt programgenomförande samt att fonderna i högre utsträckning än i tidigare programperioder ska komplettera varandra.

ESI-fonderna har ett gemensamt ramverk i Europa 2020-strategin och i Partnerskapsöverenskommelsen. Men i allt väsentligt är fonderna och deras program konstruerade som separata verk-samheter, så kallade stuprör, med fokus på olika politikområden samt med separata förvaltande myndigheter, administrativa system, regelverk, handlingsplaner med mera. På EU-nivå hanteras fonderna av olika generaldirektorat och i Sverige delvis av olika departement. Både EU-kommissionen och regeringen uttrycker ett behov av ökad samordning av fonderna i denna programperiod.

Att programmets genomförande separeras riskerar att bidra till att politikområden behandlas mer isolerat än vad som är motiverat. Det leder också till risken att programmets insatser överlappar varandra eller att insatser som behövs faller mellan stolarna. Riskerna med separerade program är också något flera respondenter nämner som en utmaning i programmets genomförande.

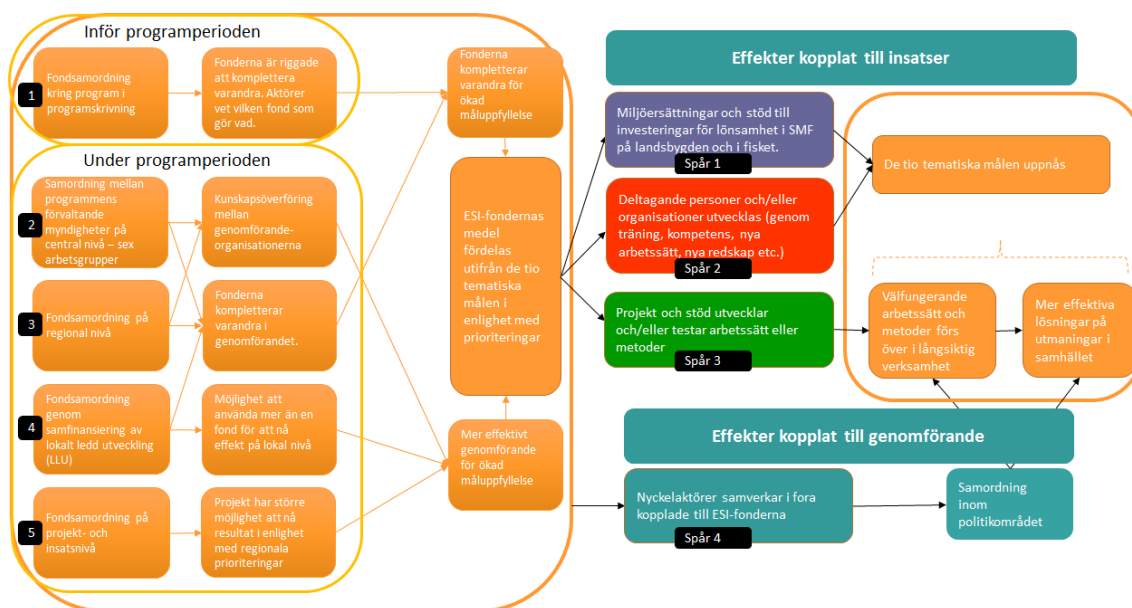
5.1 Vad samordnas mellan fonder och program idag?

Fondsamordning tolkas och utförs på många olika sätt inom genomförandeorganisationerna. Uti-från vår samlade empiri har vi kategoriserat den fondsamordning som sker i fem typer (kolumnen längst till vänster i figuren):

¹⁷ Se t.ex. s. 109: ”Ansvariga myndigheterna för ESI-fonderna, Tillväxtverket, Jordbruksverket och Rådet för Europeiska socialfonden har, enligt Partnerskapsöverenskommelsen, uppdraget att skapa ”samordning och samarbete mellan fonder och mellan ansvariga myndigheter [...] så långt det är möjligt”, samt s. 129: ”Genomförandet av ESI-fonderna på den regionala nivån har också en uttalad ambition att ske utifrån en samordning mellan fonderna. Detta säkerställs bland annat genom att regionala partnerskap bildas som inkluderar företrädare från samtliga fonder. Regionala aktörer och andra berörda aktörer deltar såväl i framtagande av de operativa programmen, de regionala handlingsplanerna som i genomförandet av dessa.”

¹⁸ Regeringsuppdrag, Uppdrag att etablera fondöverskridande samverkan inom ramen för partnerskapsöverenskommelsen och ESI-fonderna 2014-2020, dnr N2013/5563/RT.

Figur 3 Typer av fonsdsamordning och dess effekter



1. Fonsdsamordning kring program och andra styrdokument i programskrivningsfasen

Samordning av styrdokument och program stärker förutsättningarna för fonderna att bidra till de gemensamma målen. Det möjliggör att programmen fokuseras tematiskt utifrån en fondövergripande bedömning om vilket program som är bäst lämpat att bidra inom ett givet område. Under programskrivningsfasen togs viktiga steg mot att samordna styrdokument och program.

För det första antogs en gemensam partnerskapsöverenskommelse som är ett övergripande styrdokument för alla fyra fonder, vilket är samordnande i sig. För det andra är det vår bild att ambitionen att samordna fonderna påverkade skrivandet av programmen och andra styrdokument. Fonderna är därmed samordnade i den bemärkelsen att det finns en gemensam analys av vilka mål fonderna tillsammans ska uppnå och vilken fond som ska bidra till vad. Därigenom gavs programmen förbättrade förutsättningar att komplettera varandra och att ge ett större samlat avtryck.

Styrningen i programskrivningsfasen var dock relativt otydlig från EU och regeringen. Tydligare styrning hade kunnat göra att fonsdsamordning präglade programmen på ett mer konkret sätt. Det finns alltså utvecklingspotential i styrning och koordinering av programskrivningen vad gäller hur fonsdsamordning konkret kunde eller borde införlivas i program eller andra styrdokument. Samtliga respondenter ser det som en brist att Partnerskapsöverenskommelsen kom nästan ett år efter plan, för sent för att på allvar influera programskrivningsprocessen¹⁹. Föreningen gjorde att Partnerskapsöverenskommelsen och programmen utvecklades parallellt. Intervjuer med ansvariga i pro-gramskrivningen på regional nivå visar att det inte fanns tydliga riktlinjer från ansvariga departement kring hur fonsdsamordning skulle hanteras konkret i framtagandet av program och styrdokument på regional nivå. Det gav en osäkerhet kring hur fonsdsamordning skulle integreras i programmen.

¹⁹ Se även: Kontigo 2015: ESI-fonderna: förberedelserna inför programperioden 2014-2020

2. Samordning mellan programmets förvaltande myndigheter på central nivå – sex arbetsgrupper

Som nämnt är fonderna och deras program i allt väsentligt konstruerade som separata verksamheter. Viss samordning är dock inbyggt i programmets konstruktion, särskilt för regionalfondsprogrammen och socialfondsprogrammet i och med att strukturfondspartnerskapen (SFP) prioriterar ansökningar i båda fonderna utifrån regionala behov och strategier.

Samordning av att havs- och fiskeriprogrammet och landsbygdsprogrammet underlättas, åtminstone i teorin, av att de har samma förvaltande myndighet och att länsstyrelserna står för en del av genomförandet för båda programmen. I praktiken är dock programmets genomförande relativt åtskilda och hanteras av olika delar av Jordbruksverket respektive länsstyrelserna. En gemensam förvaltande myndighet innebär inte per automatik en förbättrad samordning av programmen.

Den största fondsamordnande insatsen efter den gemensamma Partnerskapsöverenskommelsen är regeringsuppdraget till de förvaltande myndigheterna att arbeta med fondsamordning under programperioden²⁰. Fondsamordningsarbetet har en egen styrkedja²¹:

- Regeringsuppdrag
- GD-grupp: generaldirektörer för förvaltande myndigheter ansvarar för regeringsuppdraget
- Styrgrupp för fondsamordning är tillsatt av generaldirektörerna
- Arbetsgrupper för fondsamordning är tillsatta och utvalda av styrgruppen, samt godkända av GD-gruppen. Åtterrapporerar till styrgruppen.

De sex arbetsgrupperna för fondsamordning finns inom områdena kommunikation, horisontella principer, regelförenkling, lokalt ledd utveckling, regionala samverkansprocesser samt utvärdering. Arbetsgrupperna ska arbeta med kunskapsöverföring inom och mellan program, gemensamt lärande och konkreta samordningsinitiativ. Man kan se arbetsgrupperna som ett sätt att utforska hur genomförandeorganisationerna kan samordnas inom nuvarande ramverk.

Att information eller kunskap som genereras i arbetsgrupperna förs in i det operativa genomförandet av fonderna är nödvändigt för att fondsamordning ska få faktiska effekter på genomförandet. Våra intervjuer indikerar dock att utbytet mellan arbetsgrupperna och aktörer på regional nivå är mycket litet, och vi ser ingen påverkan på central nivå utöver att arbetsgrupperna finns och att dia-log pågår. För att undersöka kopplingen mellan arbetsgrupperna och det operativa arbetet närmare gjorde vi en fallstudie på arbetsgruppen kring horisontella kriterier, se nedan.

²⁰ Se t.ex. Partnerskapsöverenskommelsen s. 147-148: ”De tre ansvariga myndigheternas samordningsansvar har [...] formaliserats i ett regeringsuppdrag under hösten 2013, den s.k. fondsamordningsgruppen, med syfte att stärka kapaciteten gemen-samt. På sikt bör detta leda till en effektivare och mer samordnad förvaltning.”

²¹ Underlag för denna styrkedja är workshops med företrädare för de olika aktörer som ingår i kedjan, samt intervjuer med förvaltande myndighet och nyckelaktörer på regional nivå.

Fallstudie: Arbetsgrupp för fondsamordning kring horisontella kriterier

Ett initiativ till samordning mellan fonderna och deras program har tagits kring de horisontella principerna (som ibland kallas för kriterier). Arbetsgruppen är sprungen ur de förvaltande myndigheternas regerings-uppdrag om fondsamordning och består av en representant från respektive förvaltande myndighet. Gruppens arbete ska enligt instruktion från fondsamordningens styrgrupp bedrivas med utgångspunkt i årliga handlingsplaner.

Horisontella principer är ett relevant område för samverkan mellan programmen eftersom Partnerskaps-överenskommelsen anger (s. 218) att principerna jämställdhet, icke-diskriminering och hållbar utveckling ska genomsyra alla program. Relevansen understryks av att programmen och de förvaltande myndigheterna har olika definitioner, arbetssätt, kriterier och bedömning av ansökningar samt typ av stöd till projektägare och stödmottagare. Det skiljer sig också om man ser de horisontella principerna som process- eller som effektmål. Vissa skillnader är motiverade: Socialfondsprogrammet är t.ex. i hög utsträckning inriktat mot deltagande personer, varvid individfokus är viktigt. Landsbygdsprogrammet har stor andel miljöstöd varvid det redan genom sin konstruktion stödjer hållbar utveckling. Andra skillnader framstår som omotiverade och orimliga, t.ex. att de förvaltande myndigheterna inte kan enas om gemensamma definitioner.

Det finns alltså både möjligheter (gemensamma utgångspunkter för de horisontella principerna i Partnerskapsöverenskommelsen) och behov (omotiverade skillnader) förknippade med att samordna program-mens arbete med dessa principer. Ändå har arbetsgruppens arbete i stora delar varit fruktlöst.

Otydligt syfte – vad ska samordning av arbetet med horisontella principer ge?

Syftet med arbetsgruppen är otydligt. Ett viktigt mål har dock varit att etablera ett gemensamt processtöd med syfte att ge projektägare och stödmottagare stöd i hur de horisontella principerna kan och bör hanteras i projektens och stödets genomförande. Dessa planer strandade dock p.g.a. att skillnader i regelverk gjorde att endast ESF-rådet hade möjlighet att finansiera ett sådant processtöd (det s.k. ESI-support upp-handlades under 2015).

Arbetsgruppens arbete har sedermera avstannat och handlingsplanen för 2016 har inte realiserats.

Behov av styrning och anpassning av förutsättningar utifrån uppdraget

Arbetsgruppen har såvitt vi kan se inte bidragit till någon faktisk samordning av fonderna och deras pro-gram. Kombinationen av otydliga förväntningar på arbetsgruppen, det begränsade mandat som arbets-gruppens medlemmar har i förhållande till respektive förvaltande myndighet, skilda definitioner av de horisontella principerna samt obalans i kompetensnivå gällande jämställdhet, icke-diskriminering och hållbar utveckling har inneburit att arbetsgruppen för fondsamordning kring horisontella principer har haft små möjlig-heter att bidra till någon egentlig samordning av de horisontella principerna mellan programmen.

3. Fondsamordning på regional nivå

Idag finns det inte några tydliga förväntningar kring fondsamordning på regional nivå. Ändå upplever chefer i förvaltande myndigheter att det finns en vag förväntan om att arbeta med fondsamordning på något sätt, vilket dock inte prioriteras. Första prioritet är att förvalta och genomföra det egna programmet. Uppdrag eller önskemål som stjälar resurser från detta prioriteras ofta bort, vilket betonas i samtliga intervjuer på regional nivå. När fondsamordning sker på regional nivå (förutom i LLU), är det på regionala initiativ och främst mellan ESF och

ERUF. Generellt har de regionalt utvecklingsansvariga varit pådrivande, snarare än de förvaltande myndigheterna. Detta är rimligt givet RUA:s mandat i det regionala utvecklingsarbetet och deras helhetsbild av regionala mål och strategier.

Det finns flera goda exempel på lyckad fonsdamordning på regional nivå, där särskilt Västsverige (se fallstudie nedan), Övre Norrland, Sydsverige och Stockholm är värda att nämna. I Övre Norrland finns fonsdamordningsgruppen FÖN (Fondöverskridande nätverk). FÖN består av representanter från förvaltande myndigheter, Social- och Regionalfonden, Interreg, regionalt tillväxtansvariga och länsstyrelserna i Övre Norrland. Initiativet till och drivkraften kring fonsdamordning kom från början från de regionalt tillväxtansvariga. Arbetet i FÖN handlar t.ex. om gemensamma informationsinsatser mot potentiella projektägare samt gemensamma utbildningar av handläggare i de olika förvaltande myndigheterna. Tre utbildningsinsatser har hållits, inom horisontella kriterier, statsstöd och LLU.

I Sydsverige har det funnits en sammansvetsad fonsdamordningsgrupp med representanter från regionerna, de förvaltande myndigheterna och där även Malmö stad och kommunförbundet varit med. Syftet har varit att informera potentiella projektägare om fonderna. Inspiration från Västsverige har gjort att man har bildat en fonsdamordningsgrupp där chefer ingår, utöver den redan existerande på handläggarnivå. I Stockholm har SFP enats om fyra gemensamma huvudprinciper för Regional- och Socialfonden: Koncentration av resurser, Företag och arbetskraft i fokus, Samverkan mellan fonderna samt Initiera satsningar (Stockholmsmodellen). Initiera satsningar innebär att genomförandeorganisationerna aktivt ska identifiera insatser som behöver stöd, istället för att utforma utlysningar och invänta relevanta ansökningar. Stockholmsmodellen utvärderas under programperioden.

Det finns alltså goda exempel, men våra intervjuer visar att tidsbrist och brist på tydlig styrning inom förvaltande myndigheter från central nivå bidrar till att fonderna inte samordnas i större utsträckning. Detta lyfter även arbetsgruppen för regionala samverkansprocesser:

”Det finns en mycket stor osäkerhet kring vad som förväntas av de regionala företrädarna när det gäller fonsdamordning. Räcker det med gemensamma informationsmöten eller krävs det ett samordnat strategiskt och systematiskt arbetssätt under hela programperioden? Här behöver ledningarna för förvaltande myndigheter gemensamt sätta en tydlig målbild.”²²

Nulägesrapporten lyfter också fram att det saknas forum för att lära sig kring fonsdamordning mellan regioner, vilket också tas upp i våra intervjuer. De goda exempel på samordning som finns på regional nivå sprids sällan till andra regioner. Även om de regionalt utvecklingsansvariga bör vara pådrivande för fonsdamordning bör förvaltande myndigheter vara aktiva med att sprida lärdomar om framgångsfaktorer.

Vi ser tre typer av fonsdamordning på regional nivå (vid sidan om lokalt ledd utveckling)²³:

- *Informationsutbyte och dialog* – en miniminivå av fonsdamordning, där förvaltande myndigheter och andra nyckelaktörer hålls informerade om vad som sker i de olika programmen.
- *Strategisk samordning* – programmets utlysningar anpassas till vad som sker i övriga program utifrån strategiska avvägningar kring vilket program som bör bidra till vilka mål på

²² Se ”Nulägesbeskrivning – fonsdamordning mellan förvaltande myndigheter för ESI-fonderna” 2016, s.6

²³ Källa: ”Nulägesbeskrivning – fonsdamordning mellan förvaltande myndigheter för ESI-fonderna” samt intervjuer på regional nivå i sam-band med denna utvärdering

regional nivå. Nära och dynamisk dialog mellan aktörer med gemensam målbild, till exempel regional utvecklingsstrategi. Stockholmsmodellen är ett exempel.

- *Samverkan kring tilldelning av medel* – Strategisk samordning plus riktade och synkroniserade utlysningar inom gemensamt identifierat behovsområde, se fallstudie från Västsverige nedan (valt för att ge inblick i en region som varit framgångsrik med fondsamordning).

Fallstudie: Samverkan på regional nivå

I Västsverige har det funnits ett aktivt arbete med fondsamordning under en lång period. Under förra programperioden bildades en fondsamordningsgrupp med representanter för regionalt utvecklingsansvariga samt de förvaltande myndigheterna (förutom Jordbruksverket). Att involvera regionalt utvecklingsansvariga ses som helt centralt för fondsamordning på regional nivå. Inför denna programperiod ”växlades gruppen upp” till att nu innehålla representanter med chefsansvar, det vill säga ett tydligt beslutsmandat i respektive organisation:

- Chef avdelning näringsliv Region Västra Götaland
- Chef avdelning FoUU (forskning och utveckling utbildning) Region Västra Götaland
- Strateg, Region Halland
- Chef avdelning näringsliv Region Halland
- Regional chef ESF-rådet
- Regional chef Tillväxtverket
- Sekreterare SFP (sammankallande)
- Funktionschef Landsbygdsutveckling, länsstyrelsen Västra Götaland
- Lantbruksdirektör, länsstyrelsen Halland
- Adjungerade från andra relevanta nyckelaktörer, tex bitr. marknadschef Arbetsförmedlingen Göteborg och Halland och områdeschef Försäkringskassan Halland.

Medan fondsamordningsgruppen i den förra programperioden främst användes till att utbyta information och erfarenheter, är fokus idag i högre utsträckning på konkreta fondsamverkansinitiativ. Exempel på initiativ är två omgångar av synkroniserade utlysningar mellan Regionalfonden och Socialfonden. Det första paret utlysningar rörde hälsoteknik och togs fram i nära dialog med RUA, högskolor och kommuner, främst i Halland. Dessa aktörer drev på och kunde mobilisera ägarskap för satsningen.

Under vintern 2017 utlystes nästa gemensamma satsning mellan Regionalfonden och Socialfonden, och rörde då livsmedel och gröna näringar. Trots att livsmedel och gröna näringar ligger väl i linje med landsbygdsprogrammets regionala prioriteringar i Västsverige lyckades arbetsgruppen inte involvera Landsbygdsprogrammet i satsningen. Detta uppges bero på att representanterna från länsstyrelserna i fondsamordningsgruppen behöver hänvisa till Jordbruksverket, och inte har mandat att påverka genomförandet av landsbygdsprogrammet själva. Sammankallande i gruppen har försökt att ha en dialog kring satsningen med Jordbruksverket, men upplever att dialogen försvåras av att landsbygdsprogrammet nu förvaltas på central nationell nivå och att den regionala förståelsen saknas på förvaltande myndighet.

Exempel på framgångsfaktorer i fondsamordningen i Västsverige:

- Att personer med beslutsmandat ingår i fondsamordningsgrupp.
- Att RUA är drivande för fondsamordning. Ordförande och vice ordförande i SFP har även ordförandeskapen i de regionala utvecklingsnämnderna i Västra Götaland respektive Halland. Detta bidrar till att ESI-fonderna hålls i linje med regionala strategier och därmed är relevanta för alla aktörer i Västsverige.
- Att enskilda personer ser potential i fondsamordning och därför har drivit frågan.
- Att det finns en längre tradition av att arbeta med samordning, som har utvecklats från enbart informationsutbyte till konkreta aktiviteter.

4. Fondsamordning genom samfinansiering av lokalt ledd utveckling

Lokalt ledd utveckling (LLU) var tänkt att bli ett flaggskepp för fondsamordning. Medel från alla fyra ESI-fonder finns tillgängliga för LLU som styrs utifrån tre olika program:

- Landsbygdsprogrammet (1680 miljoner kronor till LLU inkl. nationell medfinansiering)
- Havs- och fiskeriprogrammet (140 miljoner kronor till LLU inkl. nationell medfinansiering)
- Regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling (totalt 270 miljoner kronor inkl. nationell medfinansiering)

LLU är ett intressant exempel på hur alla fyra fonder samverkar, även om LLU omfattar en liten del i relation till ESI-fondernas totala medel. LLU bygger på den s.k. Leadermetoden. Syftet är att bidra till lokal utveckling i de 48 godkända Leaderområdena i denna programperiod, där LLU genomförs utifrån en lokal utvecklingsstrategi baserad på lokala utmaningar och möjligheter. De lokala utvecklingsstrategierna utarbetas och genomförs i samarbete mellan privat, offentlig och civil sektor genom Lokala aktionsgrupper (LAG).

Den bakomliggande tanken med flerfondslösningen är att bidra till synergieffekter. LLU är således det tydligaste operativa exemplet på fondsamordning. I den lokala utvecklingsstrategin tydliggörs hur man avser att arbeta med de olika fonderna i sitt lokala utvecklingsområde. Lokalt ledd utveckling kan jobba mot alla prioriteringar i samtliga de olika programmen på regional nivå (i samtliga fonder). Alla beviljade projekt ska bidra till att nå målen i den lokala utvecklingsstrategin.

Enligt PÖ ska LAG-grupperna mobilisera projekt, stödja projektägare, ta emot ansökningar, bereda och prioritera ansökningar. Formellt beslut om stöd fattas av förvaltande myndighet. Jordbruksverket är förvaltande och attesterande myndighet och ansvarar för utbetalning av stöd. Eftersom Jordbruksverket är förvaltande myndighet för samtliga tre program som inkluderar lokalt ledd utveckling kan detta generera synergieffekter även på förvaltningsnivå.

Genom Leadermetoden skapar LLU förutsättningar för lokalt ägarskap av ESI-fondernas verksamhet, och möjliggör därmed att fonderna bidrar till långsiktigt hållbara och strukturella förändringar. Den lokala utvecklingsstrategin är förankrad hos lokala aktörer inom privat, offentlig och civil sektor. LLU möjliggör också mindre projekt än vad som är vanligt i de andra programmen, vilket breddar målgrupperna inom programmen och öppnar t.ex. för mindre föreningar. I intervjuer uppger LAG inte de utmaningar med mobilisering som präglar andra program. Vissa upplever dock att det är mer utmanande att mobilisera inom socialfondsområdet, som är nytt för LLU.

Även om programmen möjliggör att varje lokal utvecklingsstrategi finansieras av flera fonder kan ett enskilt projekt inom strategin enligt regelverket bara finansieras av en fond. Företrädare för genomförandet av LLU på lokal nivå anger att en stor utmaning med LLU är att gifta samman styrning från europeisk och nationell nivå med styrningen genom de lokala utvecklingsstrategierna.

Eftersom det åligger LAG-grupperna att stödja och mobilisera projektägare, samt att prioritera ansökningar inför beslut, möjliggör LLU att skapa en gemensam väg in till fonderna på lokal nivå. Den starka lokala förankringen bidrar till lokalt anpassade lösningar på lokala utmaningar genom aktivering av de projektägare som LAG-grupperna anser bäst lämpade. Trots svårigheter att gifta samman olika nivåer av styrning möjliggör LLU på ett positivt sätt aktivering av lokala aktörer för att realisera Europa 2020-strategin på lokal nivå.

5. Fondsamordning på projekt- och insatsnivå

Samordning mellan projekt och/eller stödmottagare från olika fonder sker sällan, och det finns olika uppfattningar om fonderna och deras program överhuvudtaget bör samordnas på insatsnivå. På flera håll i genomförandeorganisationen förekommer dock initiativ för att samordna beviljade projekt eller stöd. Det har till exempel förekommit fondövergripande konferenser eller möten där projektledare, projektägare, stödmottagare eller utvärderare av olika

projekt träffas. När stöd och projekt väl är beviljade är dock möjligheterna till konkret samarbete med andra projekt vanligen ganska små.

Att fondernas utlysningar sällan samordnas tematiskt eller tidsmässigt gör att samordning mellan projekt försvåras. Det faktum att programmen vänder sig till olika typer av målgrupper, samt att projekt och stöd är av olika omfattning försvårar också konkret samverkan mellan projekt.

Ett intressant exempel på samordning på projektnivå är insatser innan utlysning som möjliggör för viktiga aktörer att söka stöd från mer än ett program. Det har till exempel Malmö stad och Göteborg Business Region gjort för att arbeta med frågor som ligger i linje med både deras regional-fondsprogram och socialfondsprogrammet. När riktade och synkroniserade satsningar har gjorts, till exempel utlysningen för Regionalfonden och Socialfonden kring hälsoteknik i Västsverige, har det lett till att projekt beviljade i olika fonder också samverkar och kompletterar varandra.

Ett annat initiativ för fondsamordning är satsningen på att öka tillgången till bredband inom ramen för landsbygdsprogrammet och regionalfondsprogrammen. Tanken är att programmens medel till bredbandsutbyggnad ska komplettera varandra för en snabb bredbandsutbyggnad. Indikationer från regional nivå är att bredbands-satsningen är svår att genomföra p.g.a. att landsbygdsprogrammet varit sen i starten, medan regionalfondsprogrammen tidigt kom igång och redan har beviljat en stor del av medlen. I Sydsverige har problemet varit det motsatta, att pengarna från landsbygdsprogrammet för att bygga ut bredbandsnätet blivit översökta innan satsningarna inom regionalfondsprogrammen för att utveckla strategier kring bredbandsutbyggnad utlysts. Det finns frustration i genomförandeorganisationerna över att medlen för bredbands-satsningen överhuvudtaget har delats mellan programmen. Flera respondenter i berörda regioner menar att konstruktionen gjort det svårt att samordna. Ett initiativ där Tillväxtverket deltar aktivt i Landsbygdsprogrammets implementering är regional och lokal service, där Tillväxtverket ansvarar för regionala och lokala processer samt lokala servicelösningar.

5.2 Slutsatser om fondsamordning

Det finns en tydlig ambition att öka samordningen av ESI-fonderna från både EU-kommissionen och regeringen. Däremot är förväntningar på vad som ska samordnas och vad samordning förväntas leda till mycket otydliga. Det finns ett regeringsuppdrag om fondsamordning, som styrs tydligt. Det är dock otydligt hur de arbetsgrupper kring fondsamordning som tillsatts inom uppdraget ska stärka programmens genomförande. Vår undersökning indikerar att utbytet mellan arbetsgrupperna och aktörer på regional nivå är mycket litet, och vi ser ingen påverkan på central nivå utöver att arbetsgrupperna finns och att dialog pågår.

Det finns inte någon samsyn inom eller mellan de förvaltande myndigheternas olika delar om hur ”fondsamordning” ska tolkas, vilka aktiviteter det är och bör omfatta, vilken omfattning som är önskvärd eller rimlig, eller hur fondsamordning kan stödja programmens genomförande och måluppfyllelse.

Det tydligaste bidraget till faktisk samordning mellan fonderna skedde i programskrivningsfasen i och med den gemensamma Partnerskapsöverenskommelsen och fördelningen av tematiska mål. Vi ser inte att fondsamordning påverkar programmens genomförande i någon större utsträckning, förutom i enstaka regioner. Den enskilt största förklaringen till att fondsamordning uteblir är vag styrning och otydliga förväntningar kring samordning. Trots det fokus som finns på fondsamordning i Partnerskapsöverenskommelsen

och regeringsuppdraget, finns en slående osäkerhet inom genomförandeorganisationerna kring vad som ska samordnas, vilka aktiviteter fondsamordning bör bestå av, och vad fondsamordning förväntas leda till.

Regionalfondsprogrammen och socialfondsprogrammet samordnas mer än övriga program. Låg grad av samordning mellan landsbygdsprogrammet och andra program förklaras ofta med att programmet kom sent ur startgrupparna jämfört andra, framförallt regionalfondsprogrammen, vilket har hindrat samordning.

Vilken typ av samordning är då rimlig och önskvärd? Det är svårt att tala om ”fondsamordning” helt övergripande eftersom det kan betyda allt från en gemensam informationsinsats till önskemål om gemensam finansiering av projekt. Förväntade vinster av att samordna fondernas program behöver ställas mot de kostnader det innebär. Samordning är, som vi ser det, framförallt viktigt i programriggning och önskvärd för att förenkla för sökanden och projektägare. De förvaltande myndigheterna bör gemensamt klargöra vad i genomförandet som kan och bör samordnas, och vilka effekter det kan förväntas ge. På regional nivå är det rimligt att överlåta initiativet till samordning till regionalt utvecklingsansvariga.

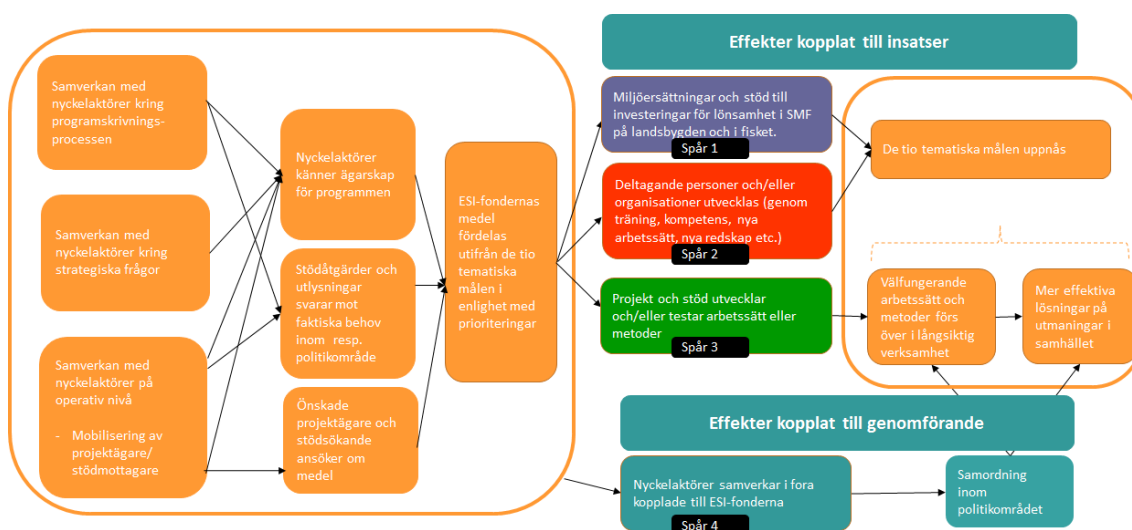
6. Samverkan med nyckelaktörer

Givet att programmen ska genomföras i system där andra aktörer arbetar med samma frågor, är samverkan mellan nyckelaktörer inom politikområdena²⁴ en förutsättning för måluppfyllelse. I Partnerskapsöverenskommelsen finns en uttalad ambition om att arbetet med programmen ska kopplas tydligare till andra nationella och EU-finansierade program och verksamheter i denna pro-gramperiod. Principen om partnerskap med ”redan etablerade nätverk och existerande partner-skap”²⁵ är grundläggande i PÖ. Samverkan krävs för att programmen byggs på välgrundade och uppdaterade behovsanalyser, för att möjliggöra förankring och ägarskap för programmen hos nyckelaktörer, för att projektägare och stödsökande ska kunna mobiliseras och för att säkra medfinansiering inom programmen. Samverkan är därmed en förutsättning för att samtliga effektpår ska fungera.

Programmets konstruktion tar hänsyn till behovet av samverkan mellan nyckelaktörer. Nyckelaktörerna är på olika sätt delaktiga i genomförandeorganisationerna, t.ex. med representation i övervakningskommittéer, representation i strukturfondspartnerskap, representation i Landsbygdsnätverket, och bred representation i Lokala Aktionsgrupper (LAG). Kopplat till regionalfondsprogrammen och socialfondsprogrammet finns samverkan med aktörer inom politikområdet med som urvalskriterier för projekt. Att det finns en formell konstruktion som stödjer samverkan betyder dock inte att samverkan är ändamålsenlig. Precis som implementeringen i stort behöver samverkan präglas av tydlighet, samsyn och självständig ledning.

Samverkan mellan nyckelaktörer sker på tre olika sätt; i skrivning av programmen, på strategisk nivå under programgenomförandet samt på operativ nivå i genomförandet.

Figur 4 Samverkans bidrag till effektlogik



6.1 Samverkan i programskrivningsprocessen

Nyckelaktörer bör involveras i programskrivningsprocessen för att säkerställa att programmen är grundade i de behov och utmaningar som de är tänkta att svara på. Nyckelaktörer har

²⁴ Med nyckelaktör menas en aktör som har en framskjuten roll inom respektive politikområde. Se bilaga 3 för en förteckning över nyckelaktörer kopplade till respektive fond.

²⁵ Partnerskapsöverenskommelsen, s. 108.

involverats i samtliga programskrivningsprocesser, men det skiljer sig i vilken utsträckning det har skett. För regionalfondsprogrammen var processen decentraliserad, då regionala utvecklingsaktörer ansvarade för att ta fram programmen. Detta borgar för att programmen är väl grundade i regionala behovsanalyser, och att programmen är väl förankrade hos dessa nyckelaktörer. För havs- och fiskeriprogrammet, landsbygdsprogrammet och socialfondsprogrammet var programskrivningsprocesserna i större utsträckning centraliserade, men med element av samverkan mellan nyckelaktörer, bland annat i framtagandet av regionala handlingsplaner.

Det har dock funnits utmaningar med att använda samverkansaktörer på lämpligt sätt och vid rätt tidpunkt i programframtagandet, vilket enligt indikationer i våra intervjuer urholkade känslan av ägarskap för programmen. Våra intervjuer har också visat att flera uppfattar brister i arbetet med behovsanalyser, där nyckelaktörer inte anser sig ha kunnat bidra på ett meningsfullt sätt. Samverkan i programskrivningsprocesserna har i vissa fall fokuserats på frågor av teknisk art, snarare än frågor om lämpliga prioriteringar och avvägningar. Landsbygdsprogrammet är ett exempel på det, där samverkan kretsat kring det tekniska underlaget (TULPAN), snarare än de prioriteringar som finns i programmet och förankringen kring dem.

Även om samverkan med nyckelaktörer har präglat programskrivningsprocesserna har det saknats tydliga planer för hur, när och till vilket syfte olika aktörer skulle involveras. Om inte ramarna för hur och varför nyckelaktörer ska involveras är satta från början, finns risk att deras resurser inte används på ett ändamålsenligt sätt i programskrivningen och att ägarskapet för programmen för-svagas vilket vi ser indikationer på i våra intervjuer.

6.2 Samverkan kring strategiska frågor under programperioden

För att programmen ska fortsätta vara relevanta under hela programperioden krävs samverkan mellan nyckelaktörer sker kring strategiska frågor, eftersom ESI-programmen genomförs i sjuårscykler och behoven sannolikt förändras under perioden. Det är också viktigt för att bidra till att nyckelaktörerna känner ägarskap för programmen och vad de ska uppnå, vilket är centralt för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av programmen.

Samverkan kring havs- och fiskeriprogrammet, landsbygdsprogrammet och regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling

Samverkan kring strategiska frågor under programgenomförandet finns med aktörer som är centrala för programmen, såsom länsstyrelserna och HaV. Länsstyrelserna har genom sitt regleringsbrev ett uppdrag om att ”verka för ett effektivt genomförande” av landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet ”i syfte att uppnå de i programmen angivna målen”²⁶. Inom landsbygdsprogrammets genomförandeorganisation finns kanaler för Jordbruksverket att samverka med länsstyrelserna på strategisk nivå. I ett chefsforum träffar t.ex. representanter från Jordbruksverket regelbundet samtliga 21 landsbygdsdirektörer. Till en början deltog även representanter från Näringsdepartementet i detta forum för att diskutera strategiska frågor, men har sedan en tid avstått från att delta.

Länsstyrelserna har som tidigare nämnt ansvar för att ta fram regionala handlingsplaner inom både havs- och fiskeriprogrammet och landsbygdsprogrammet, som i sig är viktiga insatser för att skapa samstämmighet med nyckelaktörer på strategisk nivå. De regionala handlingsplanerna

²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.

uppdateras årligen och godkänns av Jordbruksverket, vilket bidrar till samsyn även under programperioden.

Kopplat till lokalt ledd utveckling (LLU) sker samverkan med nyckelaktörer på lokal nivå med syfte att knyta insatserna till lokala utmaningar och möjligheter för att på bästa sätt ta tillvara den lokala utvecklingskraften. Samverkan säkras bland annat av att de lokala utvecklingsgrupperna (LAG) består av representanter från ideell, offentlig och privat sektor, med roterande ordförande-skap. Våra intervjuer och workshops visar på att samverkan med lokala nyckelaktörer i stort är välfungerande, och att aktörerna känner engagemang och ägarskap för LLU.

För havs- och fiskeriprogrammet är Havs- och Vatten myndigheten (HaV) en central aktör, som både medfinansierar programmet och som bidrar med kunskap och teknisk expertis. HaV är också målgrupp för en del av stöden. Dialog mellan Jordbruksverket och HaV förs löpande på ledningsnivå med syfte att anpassa programmet efter skiftande behov. HaV sitter även med i Landsbygdsnätverket sedan december 2016, där det finns möjlighet att diskutera frågor kring programmets genomförande. I vår intervjustudie har vi dock fått indikationer på att det saknas en samsyn mellan Jordbruksverket och HaV kring vilka mål havs- och fiskeriprogrammet ska uppnå.

Kopplat till landsbygdsprogrammets genomförande finns ett behov av att Jordbruksverket för en dialog kring strategiska frågor med aktörer som samlar och representerar fondens målgrupper för att säkerställa att fonden är relevant i förhållande till politikområdet. Det handlar bland annat om intresseorganisationer som Lantbrukarnas riksförbund och Hushållningssällskapet. Jordbruksverket samverkar med dessa inom ramen för Landsbygdsnätverket, ett forum för dialog kring programmets genomförande och frågornas utveckling. Landsbygdsnätverket är en del av programmets konstruktion: alla EU-länder som har ett landsbygdsprogram ska ha ett landsbygdsnätverk, som finansieras med EU-medel. Det svenska landsbygdsnätverket täcker även havs- och fiskeriprogrammet och LLU.

Landsbygdsnätverket har en viktig roll när det gäller löpande förankringsarbete och uppdaterad behovsanalys. Inom ramen för Landsbygdsnätverket får Jordbruksverket löpande ta del av synpunkter på programmets genomförande från andra aktörer i styrgruppen. Vår undersökning pekar på en välfungerande kontakt mellan Landsbygdsnätverkets kansli och Jordbruksverkets program-enheter med fungerande rutiner för gemensamma möten. Nätverket upplevs generellt som en viktig plattform i genomförandet av programmen i hela genomförandeorganisationerna. Respondenter från kansliet ser sin roll som en brygga mellan förvaltande myndighet, HaV och näringarna i stort. Vår övergripande analys stödjer att Landsbygdsnätverket också fungerar som brygga i praktiken, men att det finns utvecklingsmöjligheter kring hur nätverket kan användas för att stödja möjligheten för programmen att leda till långsiktiga effekter. Ett exempel handlar om att Jordbruksverket kan ta större ansvar för att samla erfarenheter och kunskap från olika projekt som nätverket sedan kan sprida, vilket är en förutsättning för att utvecklingsspåret (effektspår 3) ska fungera.

Samverkan kring regionalfondsprogrammen

Tillväxtverket har i denna programperiod pekat ut regionalt utvecklingsansvariga som den främsta motparten i regionerna vad gäller strategisk samverkan kopplat till regionalfondsprogrammen. Tillväxtverket har tagit ett helhetsgrepp kring samverkan med RUA genom dels organisatoriska förändringar och dels konkreta aktiviteter för att skapa en samsyn kring behov och utmaningar på regional nivå. Två förändringar har gjorts: Dels har uppdraget att förvalta regionalfondsprogrammen integrerats med myndighetens övriga arbete med regional utveckling, för att undvika att förvaltandet av programmen blir separerat från andra närliggande

verksamheter. Dels har Tillväxtverket intensifierat samverkan med regionalt utvecklingsansvariga. De organisatoriska förändringarna har inneburit att man tillsatt tre regionchefer som ansvarar för myndighetens ”strategiska regionarbete”. Det innebär att regioncheferna regelbundet möter de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna i landets regioner för ”strukturerade samtal kring utmaningar och möjligheter för ett effektivt regionalt tillväxtarbete”²⁷. Den strategiska regiondialogen innefattar med andra ord inte endast förvaltningsmyndigheten utan hela Tillväxtverket. I vissa fall har frågor som lyfts i den strategiska regiondialogen konkretiserats och förts in i Tillväxtverkets verksamhetsplan. Dessa förändringar gör att förvaltande myndighet har en tät dialog på strategisk nivå med regionalt utvecklingsansvariga, och att Tillväxtverket har tagit en tydlig roll som självständig operativ ledning för programmets genomförande som agerar aktivt utifrån placeringen i samhällssystemet. Detta är en skillnad från förra programperioden, då Tillväxtverket intog en mindre aktiv och mer handläggande roll.

Samverkan kring socialfondsprogrammet

Även ESF-rådet har genomfört en organisationsförändring denna programperiod. Regioncheferna är idag färre och ansvarar för ett större geografiskt område (två till tre regioner per regionchef). Tidigare fanns det en regionchef i varje region. Idag ingår regioncheferna i ESF-rådets ledningsgrupp. Syftet med omorganisationen var att säkra det regionala perspektivet i myndighetens verksamhet och strategiska arbete, samt att ge utökat samspel och utväxling mellan den regionala och nationella nivån²⁸. Regionala aktörer uttrycker dock en farhåga för att ESF-rådet ska bli mindre närvarande i strategiska diskussioner, men eftersom omorganisationen är nyligen genomförd är det svårt att överblicka effekterna.

I denna programperiod har ESF-rådet tagit initiativ till en så kallad högnivågrupp där chefer från bland andra Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) träffas. Initiativet syftar till att skapa större samordning bland nyckelaktörer för Socialfonden, och att stärka ägarskapet för programmet. I skrivande stund har dock gruppen endast träffats en gång, vilket gör det svårt att bedöma hur initiativet fallit ut.

För ESF-rådet är strategisk samverkan med i synnerhet Arbetsförmedlingen en förutsättning för att kunna genomföra programmet som tänkt. Arbetsförmedlingen har en formell roll i programgenomförandet i flera egenskaper: som representant i övervakningskommittén, som representanter i strukturfondspartnerskapen, via uppdrag i regleringsbrevet²⁹ och som viktig projektägare. Vår intervjustudie visar att det finns brister i samordningen mellan ESF-rådet och Arbetsförmedlingen på strategisk nivå. Dels saknas en tydlig struktur för samverkan mellan myndigheterna och ett tydligt identifierat syfte. Dels finns olika uppfattningar mellan företrädare för de olika myndigheterna om hur socialfondsprogrammet bör bidra till de tematiska målen. Medan Arbetsförmedlingens företrädare lyfter att vägen till målen primärt går – och ska gå – via deltagande individer (insatsspåret i effektlogiken), lyfter företrädare från ESF-rådet både utvecklingsspåret och samverkansspåret i effektlogiken som viktiga. Förutom Arbetsförmedlingen, är välfungerande samverkan med Försäkringskassan och kommunerna viktig för att socialfondsprogrammet ska kunna nå sina mål. Även för dessa aktörer finns behov

²⁷ Tillväxtverket, ”Vi lyssnar på regionerna”, <https://tillvaxtverket.se/aktuella-amnen/regional-utveckling/vi-samordnar-och-skapar-dialog/vi-lyssnar-pa-regionerna.html>.

²⁸ Svenska ESF-rådet, ”Ny organisation av Svenska ESF-rådet den 1 juli 2016”, <http://www.esf.se/en/Om-ESF-radet/Nyheter/Aktuellt2/Ny-organisation-av-Svenska-ESF-radet-den-1-juli-2016/>.

²⁹ I regleringsbrevet för budgetåret 2017 till Arbetsförmedlingen uppdras myndigheten att ”ta tillvara de möjligheter som det nationella socialfondsprogrammet ... ger och aktivt medverka i genomförandet av programmet”. Vidare ska Arbetsförmedlingen årligen redovisa sin medverkan i socialfondsprogrammet och även bistå ESF-rådet i arbetet med uppföljning och utvärdering.

för ESF-rådet att utveckla strategier och planer för hur samverkan ska ske för att vara ändamålsenlig.

6.3 Samverkan på operativ nivå under programperioden

De förvaltande myndigheterna behöver arbeta aktivt och löpande med att mobilisera projektägare och stödmottagare under programperioden för att programmen ska kunna nå sina mål, vilket gäller samtliga program och samtliga effektspar. Mobiliseringsarbetet bör bygga på välgrundade analyser som tas fram i samverkan med nyckelaktörer. Arbetet med mobilisering ser olika ut mellan fonderna. För många stöd och ersättningar i Havs- och fiskeriprogrammet och Landsbygdsprogrammet handlar det framförallt om att informera och nå ut till potentiella stödmottagare om möjligheter att söka medel ur fonderna.

Samverkan kring havs- och fiskeriprogrammet, landsbygdsprogrammet och regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling

Eftersom en stor del av stöden inom havs- och fiskeriprogrammet och landsbygdsprogrammet söks av enskilda företagare handlar det för Jordbruksverkets del framförallt om att informera om stödmöjligheterna på ett sätt som gör att rätt stödsökande hittar till programmen; ett arbete som till stor del styrs genom kommunikationsstrategier. Enligt Jordbruksverkets kommunikationsstrategier för båda programmen ska stödsökande informeras om stöd och ersättningar dels genom att Jordbruksverket själva informerar om dem, och dels genom att så kallade ”vidareförmedlare” och sam-arbetspartners sprider information om programmen. Denna typ av samverkan med vidareförmedlande organisationer är central för att både nå ut till rätt stödsökande men även för att mobilisera projektägare till utvecklingsprojekten som finns inom programmet.

För Havs- och fiskerifonden är Havs- och vattenmyndigheten (HaV) en avgörande aktör, som har både rollen som stödmottagare och medfinansierare av programmet. Det framkommer dock av våra intervjuer att det saknas samordning mellan Jordbruksverket och HaV kring hur man kan använda medlen inom de programområden som är tänkta att sökas av HaV, vilket försvårar för HaV att komma in med ansökningar som passar in i programmet.

Inom LLU är det de lokala Leaderkontoren som ansvarar för mobilisering av och information till potentiella projektägare. Här är samverkan med nyckelaktörer på lokal nivå, inom privat, ideell och offentlig sektor en central del av arbetet. Enligt det som framkommit genom våra intervjuer och workshops fungerar mobiliseringsarbetet inom LLU väl, vilket kan härledas både till det starka engagemanget hos lokala aktörer, och att en större del av medlen kan användas till mobilisering inom LLU jämfört med ordinarie fondförfaranden. Det finns vissa utmaningar med att mobilisera målgrupper inom socialfondsområdet, men tack vare god representation i LAG menar de flesta att det fungerar.

Samverkan kring regionalfondsprogrammen och socialfondsprogrammet

Inom regionalfondsprogrammen och socialfondsprogrammet handlar det om ett bredare arbete, utöver information, för att skapa ägarskap hos nyckelaktörer och engagera potentiella projektägare, utforma utlysningar så att de är relevanta i den regionala kontexten, utifrån programmets intention såväl som genomförandegrad. Att fonderna har medfinansiering från nyckelaktörer är en metod för att skapa ägarskap för programmen, och en pusselbit i mobiliseringsarbetet. Samverkan mellan förvaltande myndighet och nyckelaktörer på operativ nivå sker kopplat till alla program under pro-gramgenomförandets olika faser.

Hur förvaltande myndighet samverkar med nyckelaktörer **inför utlysningar** varierar stort mellan regioner och mellan utlysningar, men sker i de allra flesta fall i någon form. I vissa fall

initieras samverkansinsatserna av de förvaltande myndigheterna, och i andra fall deltar myndigheterna i forum som initierats av andra aktörer. *Regionala samråd* finns i olika former inom kopplat till social-fondsprogrammet och regionalfondsprogrammen. Det ser dock olika ut i olika regioner och konstellationerna varierar mellan utlysningar, men vanligen inkluderar de ESF-rådet, Arbetsför-medlingen samt Försäkringskassan inom Socialfonden samt Tillväxtverket och regionalt utvecklingsansvariga inom regionalfondsprogrammen. Samverkan kan även ske inom ramen för de läns-partnerskap som finns i vissa län. Västerbottens län är ett exempel, där *länspartnerskapet* är ett brett forum bestående av bland andra länsstyrelsen, kommuner, landstinget, intresseorganisationer, hög-skolor, Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och strukturfondspartnerskapet. Länspartnerskapen syftar till att samla och sprida kunskap samt att komma med inspel kring genomförandet av programmen.

Samverkan mellan ESF-rådet och Tillväxtverket och nyckelaktörer sker även inom ramen för de *fondsamordningsgrupper* som initierats av regionalt utvecklingsansvariga och som vi beskriver ovan i kapitel fem. *Strukturfondspartnerskapen* är också forum som används för att ge nyckelaktörer på regional nivå en möjlighet att forma utlysningar, genom att vara en kanal för möte och dialog mellan förvaltande myndighet och andra aktörer. Det varierar mellan regioner i vilken utsträckning sådan dialog sker, och även hur väl samverkan mellan förvaltande myndighet och olika nyckelaktörer upplevs fungera.

Efter att en utlysning beslutats och öppnas koncentreras samverkansinsatserna till att mobilisera projektägare inom det specifika område som utlysningen berör. Det varierar hur regionkontoren arbetar med mobilisering, bland annat beroende på vilka resurser de olika kontoren har. Tillväxtverket har samarbete med regionala utvecklingsaktörer kring mobilisering, med en rutin för löpande samråd både under tiden utlysningen är öppen och en vecka efter utlysningen stängt. Detta sker innan ansökningarna går vidare till prioritering hos strukturfondspartnerskapen. Inom Social-fonden ska SFP samråda med regionalt utvecklingsansvariga innan ansökningar prioriteras.

Trots att SFP inte har ett uttalat uppdrag att arbeta med mobilisering är det en vanligt förekommande uppfattning inom genomförandeorganisationerna att de bör bidra till att mobilisera projektägare (se kap. 3). I Stockholm har partnerskapet utvecklat Stockholmsmodellen, som syftar till ett mer aktivt mobiliseringsarbete. Partnerskapet för Stockholm har tagit initiativ till en berednings-grupp, med aktörer från både Tillväxtverket och ESF-rådet tillsammans med Länsstyrelsen och företrädare för akademi, näringsliv, ideell och offentlig sektor i regionen. Beredningsgruppen bedömer inkomna godkända ansökningar utifrån hur relevanta projekten är utifrån t.ex. politiska direktiv och prioriteringar.

För att skapa förutsättningar för att **kommande utlysningar** anpassas efter vilka projekt som beviljats i tidigare utlysningssomgångar har Tillväxtverket denna programperiod tagit initiativ till att genomföra så kallade projektportföljanalyser. Portföljanalyserna går igenom de projekt som beviljats hittills för att identifiera luckor i projektportföljen som behöver fyllas för att nå programmålen. Den primära målgruppen för portföljanalyserna är än så länge internt i förvaltande myndighet, men ska på sikt riktas mot aktörer med ansvar för regional utveckling. Analyserna kan ses som ett led i ett mer långsiktigt och indirekt mobiliseringsarbete. Genom att föra en dialog med RUA om vilka typer av projekt som saknas, kan RUA i sin tur arbeta för att få till sådana projekt.

6.4 Slutsatser samverkan mellan nyckelaktörer

Sammanfattningsvis samverkar nyckelaktörer kopplat till alla program både under programskrivningsfas och under programperioden. Samverkan mellan nyckelaktörer är inbyggt

i fondernas konstruktion och det sker även samverkansinsatser utöver de formella kraven kopplat till alla program. Det finns en bred samstämmighet inom genomförandeorganisationerna om att samverkan mellan nyckelaktörer är en förutsättning för att fonderna ska kunna nå målpuppfyllelse.

Samverkan mellan nyckelaktörer hanteras och prioriteras olika

Alla förvaltande myndigheter arbetar för att samverkan mellan nyckelaktörer ska fungera väl under programmets genomförande, men det skiljer sig i vilken utsträckning de gör detta. Tillväxtverket hanterar samverkan med framförallt de regionalt utvecklingsansvariga som en strategisk fråga och har väl genomtänkta planer och rutiner för hur samverkan med dem och andra aktörer ska fungera. Vår undersökning pekar på att samverkan huvudsakligen fungerar väl mellan Tillväxtverket och regionalt utvecklingsansvariga, och att det sker ett meningsfullt utbyte mellan dem så att programmets genomförande sker i aktiv samverkan. Tillväxtverkets organisering av förvaltandet av regionalfonden är ett positivt exempel på hur samverkan med nyckelaktörer har stärkts.

ESF-rådet har inte någon sammanhållen strategi för hur samverkan ska gå till för att säkerställa ett ändamålsenligt genomförande av programmet. Det saknas också samsyn mellan ESF-rådet och aktörerna om hur samverkan bör ske, och hur aktörerna bör involveras i programmets genomförande. Inom ESF-rådet finns stor erfarenhet av samverkan, och många goda exempel, vilket är en viktig potential som kan tas tillvara.

Jordbruksverket har ett aktivt informationsarbete där nyckelaktörer är delaktiga, och samverkan genom framförallt Landsbygdsnätverket och Länsstyrelserna. Vår undersökning tyder på att detta huvudsakligen fungerar väl, men att det finns utvecklingspotential kring Landsbygdsnätverkets arbete med spridning av kunskap från insatser. Det är viktigt att Landsbygdsnätverkets potential tas tillvara, och att det inte stannar vid informations-spridning. Vår undersökning ger indikationer på att det saknas samsyn kring målen för havs- och fiskeriprogrammet mellan Jordbruksverket och HaV, vilket kan hämma programmets målpuppfyllelse.

En del av den samverkan som sker bygger på programmets konstruktion och formella krav, vilket har gett värdefulla fora för dialog och kunskapsutbyte. De formella kraven på samverkan är dock inte tillräckliga för ändamålsenlig samverkan, och många självständiga initiativ utöver kraven finns. De självständiga samverkansinsatserna är olika prioriterade inom olika program och olika delar av landet. De beror på tillgång till resurser, men även hur enskilda personer tolkar sina uppdrag och hur väl man kommer överens med representanter från samverkansaktörer.

Regeringen har en viktig roll i att möjliggöra samverkan genom att i regleringsbrev och annan myndighetsstyrning styra det formella uppdraget nyckelaktörerna ges kopplat till programmets genomförande. Regeringen kan också ses som en nyckelaktör i sig, och bör aktivt följa programmets genomförande och bidra till dialog om programmets politikområden.

Behov av att förtydliga arbetet kring mobilisering av projektägare och projektidéer

Det finns ett generellt behov att förtydliga var ansvaret för att mobilisera projektägare under programmets genomförande ligger. Det varierar stort mellan regioner och mellan utlysningar i vilken utsträckning det finns ett aktivt mobiliseringsarbete. Behoven av mobilisering varierar mellan regioner och programområden, varför det kan vara motiverat att lägga olika mycket resurser på olika håll. Samtidigt finns det ett behov av en tydlig rollfördelning och tydliga förväntningar från förvaltande myndighet till regionala aktörer kring mobilisering för att kunna möta de utmaningar som finns. Förväntningar på strukturfondspartnerskapens roll kring

mobilisering bör förtydligas utifrån en analys av vilken roll som skulle vara realistisk och önskvärd.

7. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

7.1 Övergripande slutsatser

Vår bild är att ESI-fondernas program på många sätt genomförs på ett välfungerande sätt givet förutsättningarna: genomförandeorganisationerna hanterar de omfattande regelverken och kraven på programmens förvaltning, det finns utarbetade arbetsmetoder och samverkansformer, styrkedjan kring insatser är tydlig och det finns välgrundade underlag av flera slag. Som alltid finns det dock utvecklingspotential för hur styrning och genomförande är utformat. På en övergripande nivå är det otydligt hur programmen ska genomföras, och det saknas samsyn kring hur de bör genomföras. De förvaltande myndigheterna lägger stora resurser på formalia och regelefterlevnad, vilket programmets konstruktion kräver, men de har också i högre utsträckning än tidigare antagit rollen som självständiga operativa ledningar av respektive program, särskilt ESF-rådet och Tillväxtverket.

Vi ser ett behov av att utveckla rollen som självständiga ledningar ytterligare. I vår utvärdering framträder en timglasform i styrning och genomförande. I toppen finns mycket omfattande regelverk och formella styrdokument. I botten finns detaljerade operativa planer, rutiner, strukturer och arbetssätt. I mitten finns en smal midja där de förvaltande myndigheterna bör tolka och prioritera de formella styrdokumenterna och utveckla egna effektlogiker och genomförandestrategier. Idag ser vi att detta led saknas i styrning och genomförande.

Förordningarna och programmen ger de formella ramarna för hur programmen kan genomföras. De är sprungna ur politiska förhandlingar och kompromisser och är omfattande, och ger utrymme för olika tolkningar. Vi ser också att olika tolkningar av viktiga begrepp finns i genomförandeorganisationerna, till exempel kring vad ”resultatfokus” som efterfrågas i Partnerskapsöverenskommelsen egentligen är. Olika tolkningar ger splittrad styrning och genomförande, även om många operativa planer är välgrundade.

De förvaltande myndigheterna bör utveckla ledning och styrning av programmen. För att uppnå tydlighet och samsyn vore en gemensam övergripande förändringsteori ett bra verktyg. De förvaltande myndigheterna bör ha uttalade strategier för att hantera de fyra byggstenarna i en förändringsteori. Alla förvaltande myndigheter förhåller sig till programmets placering i samhällssystemet, men särskilt samverkan med nyckelaktörer bör ha uttalade strategier. De förvaltande myndigheterna hanterar också fondernas och programmets konstruktion aktivt, men de formella ramverken regelverken behöver tolkas och prioriteras för att förtydliga programmets styrsystem. Särskilt viktigt är att de förvaltande myndigheterna utvecklar uttalade och styrande genomförandestrategier som grundar sig i tydliga effektlogiker. Detta skulle ge bättre förutsättningar att genomföra programmen på ett effektivt sätt, och uppnå de tematiska målen.

Behov av gemensam förändringsteori, särskilt effektlogiker och genomförandestrategier

Det finns ingen sammanhållen och gemensam förståelse av vad ESI-fondernas program ska uppnå och hur. Det finns relativt stor samsyn i genomförandeorganisationerna om *vad* programmen ska uppnå, där de tematiska målen är kända och tydliga i den operativa styrningen. De tematiska målen är långsiktiga och visionära och kan sägas innebära systempåverkan. Vissa anser dock att programmen också ska bidra till systempåverkan *utöver* de tematiska målen (till

exempel effektivisering av organisationer och institutioner), vilket andra ser som en eventuell positiv bieffekt, men inte som mål för programmen. Ytterligare andra ser systempåverkan som ett medel för att nå fram till de tematiska målen. Om det finns förväntningar på effekter utöver de tematiska målen, bör det klargöras, eftersom det påverkar vad ändamålsenlig styrning och genomförande är.

Det saknas samsyn om hur programmen bör genomföras med olika och ibland motstridiga uppfattningar om genom vilken logik programmen bör genomföras för att uppnå sina mål. Brist på uttalade effektlogiker och genomförandestrategier leder till osystematiska prioriteringar. Detta understryks av att det inte finns någon utvecklad eller sammanhållen genomförandestrategi. Idag klar-görs inte hur genomförandeorganisationerna, framförallt de förvaltande myndigheterna, bör verka för att programmen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Styrdokumentens ambitioner, instruktioner och regler för hur programmen bör genomföras tolkas på olika sätt och har ingen uttalad prioritering.

En gemensam effektlogik och genomförandestrategi är en viktig förutsättning för tydlig styrning. Idag är styrningen otydlig. Det är också en förutsättning för att kunna uppnå samsyn och för de förvaltande myndigheterna att arbeta enhetligt som självständiga operativa ledningar av programmets genomförande. Bristen på genomförandestrategi leder till osystematiska prioriteringar och att det är sannolikt att genomförandeorganisationerna drar åt olika håll.

Effektlogiker och genomförandestrategier bör vara kortfattade. Det finns redan ett överflöd av komplicerade styrdokument. Förvaltande myndighet bör klargöra vilket eller vilka effektspar som prioriteras. Alla ryms inom programmen och regelverken. Utan en gemensam syn på detta är det osannolikt att programmen kommer att genomföras effektivt och med samlad kraft.

Behov av tydligare styrning

Den övergripande styrningen av ESI-fondernas program är otydlig idag. Det mycket komplexa styrsystem som omgärdar fonderna med en stor mängd styrformer, styrmedel och styrverktyg är en otydlighet i sig. Den stora mängd krav, mål och ambitioner konkretiseras inte heller i genomförandet, och ges ingen prioritering. Däremot är den operativa styrkedjan av insatser huvudsakligen tydlig i alla program. Vi ser dock att mobilisering av stödmottagare samt stöd till projekt inte alltid ingår i styrningen, och därför riskerar att utföras på ett icke ändamålsenligt sätt.

Rollfördelningen i genomförandet behöver förtydligas. Om vi utgår från att det behövs en aktiv styrelse och en självständig operativ ledning finns det utvecklingspotential. De förvaltande myndigheterna har tidigare haft ett stort fokus på klassisk förvaltning med fokus på korrekt handläggning och hantering av formalia, och agerat som självständiga operativa ledningar i mindre utsträckning. Jordbruksverket fokuserar fortfarande i hög utsträckning i en förvaltande roll, medan ESF-rådet och särskilt Tillväxtverket har rört sig mot att i högre utsträckning agera som självständiga och proaktiva ledningar. Givet programmets effektlogik, som förutsätter ett aktivt arbete kring ägarskap, mobilisering och utveckling för att fungera är det en välkommen utveckling. Däremot är övervakningskommittéernas roll otydlig, vilket betyder att en aktiv styrelsefunktion i princip saknas. Såvitt vi kan se har kommittéerna inte idag förutsättningar för att ta den rollen som aktiv styrelse, men den behövs för ett ändamålsenligt genomförande av programmen.

Förtydliga vad som ska samordnas mellan fonder, och i vilket syfte

Det finns en tydlig ambition att öka samordningen av ESI-fonderna, men det är otydligt vad som ska samordnas och på vilket sätt det förväntas bidra till måluppfyllelse. Den samordnande insats som främst har påverkat programmen är samordningen av de tematiska målen, vilket är

en viktig förutsättning för att programmen ska kunna fokuseras tematiskt och ha en gemensam kognitiv ram över huvud taget. De samordningsinsatser som finns på regional nivå, och som kommer ur en regional efterfrågan ger också förutsättningar för att programmen stärker varandra. Om och i så fall hur arbetsgrupperna bidrar till ett effektivt genomförande eller bättre förutsättningar för måluppfyllelse är oklart.

Fondsamordning är en god ambition som både kan effektivisera genomförandet av programmen (gemensamma processer, utbyte av erfarenheter), och för att stärka förutsättningarna för måluppfyllelse (tematisk fokusering). Dock måste syfte och omfattning förtydligas av både regeringen och förvaltande myndighet.

Behov att utveckla strategier för samverkan mellan nyckelaktörer

Alla förvaltande myndigheter arbetar för att möjliggöra samverkan mellan nyckelaktörer utöver de formella krav som finns. Det skiljer sig dock åt i vilken utsträckning detta ses som en strategisk fråga. Tillväxtverket har uttalade strategier för samverkan med de regionalt tillväxtansvariga, och rutiner för hur den ska gå till. Jordbruksverket har arbetssätt och utbyte med nyckelaktörer, främst genom Landsbygdsnätverket, men mindre av uttalade strategier för hur detta ska stärka programmets genomförande. Även ESF-rådet har arbetssätt och utbyten med nyckelaktörer, men det saknas sammanhållna strategier för hur samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, och kommunerna ska gå till. Vi ser att sådana strategier skulle stärka programmets genomförande, och att det finns mycket kunskap och erfarenheter av samverkan inom ESF-rådet som kan tas tillvara.

7.2 Sammanfattande rekommendationer

Huvudsakliga rekommendationer till regeringen

Regeringen bör förändra förutsättningarna för programmets genomförande under denna programperiod och i den kommande samt förtydliga förväntningarna på programmen och hur de ska genomföras. Regeringens roll är att agera som aktiv ägare till programmen och ge tydliga instruktioner kring vad de förväntas uppnå och kring fördelning av mandat i genomförandet.

- Förtydliga vilka effekter programmen ska styras mot. Förtydliga om det finns förväntningar på effekter *utöver* de tematiska målen.
- Förtydliga instruktioner till nyckelaktörer om deras roll i respektive programs genomförande.
- Säkerställ att programmets genomförande har en funktion med det uttalade uppdraget att fungera som en aktiv styrelse. Förtydliga om övervakningskommittéerna eller någon annan funktion ska fungera som en aktiv styrelse.
- Verka för god framförhållning i styrningen av programframtagandet i kommande period.
- Säkerställ att relevanta aktörer involveras i programframtagandet i god tid.

Huvudsakliga rekommendationer till de förvaltande myndigheterna

Ändamålsenlig styrning av programmen förutsätter att de förvaltande myndigheterna agerar som självständiga och operativa ledningar. De formella styrdokumenterna behöver tolkas och prioriteras. De förvaltande myndigheterna bör utveckla *uttalade och styrande effektlogiker*, både en gemensam för alla program och per program. Effektlogiken bör tydliggöra vad som ska uppnås och hur så att det tydligt framgår vilket eller vilka effektspår respektive program förväntas verka genom.

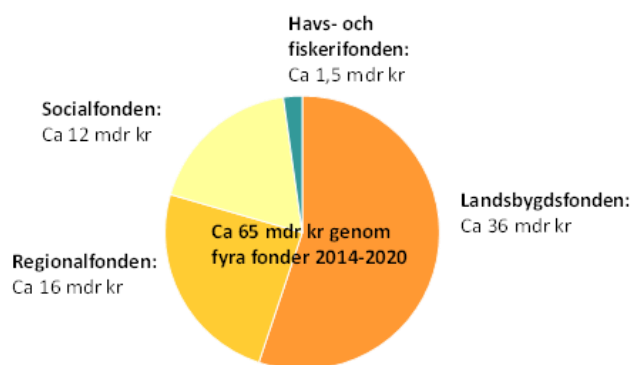
Utifrån den övergripande effektlogiken bör de förvaltande myndigheterna utveckla *genomförandestrategier* per program med syfte att vara det viktigaste underlaget för styrning av genomförandet. Genomförandestrategierna bör vara kortfattade och tydliga och innehålla:

- En presentation av styrsystemet inklusive vem som har ansvar för vilken del.
 - Styrande funktioner och rollfördelning
 - Huvudsakliga styrmedel samt vilken funktion de ska fylla i genomförandet
 - Vilka steg som är en del av den operativa styrkedjan av programmets insatser (t.ex. mobilisering, utlysning/möjlighet att söka stöd, beredning, urval, uppföljning, stöd till projektägare och stödmottagare samt dialog med stödsökande)
 - Hur olika styrformer (t.ex. resultatstyrning, regelstyrning, finansiell styrning och kunskapsstyrning) ska stärka måluppfyllelse
- Hur de utvalda effektspåren i effektlogiken ska realiseras.
- Vägval kring, samt önskade resultat av, fonsdamordning.
- Strategi för samverkan med identifierade nyckelaktörer.
- Strategi för att skapa samsyn och engagemang om respektive program inom förvaltande myndighet och inom den större genomförandeorganisationen.

Bilaga 1: Bakgrund och metod

Kort om ESI-fonderna

De europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) är EU:s främsta investeringsredskap och utgör över 40 procent av EU:s totala budget. Under åren 2014–2020 fördelas 454 miljarder euro från EU:s budget till ESI-fonderna, ännu mer om EU-ländernas medfinansiering räknas in: 637 miljarder euro. I Sverige omfattar fonderna ca 65 miljarder kronor, som ska investeras mellan 2014 och 2020. Europa 2020-strategins prioritering av smart, hållbar och inkluderande tillväxt för alla vägleder ESI-fonderna programperioden 2014–2020.



I Sverige finns fyra av ESI-fonderna och regeringen har valt ut tre prioriteringar inom Europa 2020 som fondernas medel ska riktas mot:

- Främja konkurrenskraft, kunskap och innovation
- Förstärka hållbart och effektivt utnyttjande av resurser för hållbar tillväxt
- Öka sysselsättningen, främja anställbarheten och förbättra tillgängligheten till arbetsmarknaden

Fyra europeiska struktur- och investeringsfonder i Sverige som:

- finansierar 13 program,
- som förvaltas av 3 myndigheter,
- och som ska bidra till 10 tematiska mål,
- i enlighet med en partnerskapsöverenskommelse

De tio tematiska mål som regeringen valt ut för programperioden 2014–2020³⁰ är knutna till dessa prioriteringar och fördelade mellan fonderna.

³⁰ Det finns totalt elva tematiska mål, ESI-fonderna i Sverige arbetar med tio av dessa

H	L	R	S	Tematiskt mål
	✓	✓		Forskning, teknisk utveckling och innovation
	✓	✓		Informations- och kommunikationsteknik (bland annat bredband)
✓	✓	✓		Konkurrenskraften hos små och medelstora företag
	✓	✓		Övergången till en koldioxidsnål ekonomi
	✓			Anpassning i samband med klimatförändringar
✓	✓			Skydda miljön samt främja en hållbar användning av resurser
		✓		Hållbara transporter
✓	✓		✓	Hållbar sysselsättning och arbetskraftens rörlighet
	✓	✓		Social delaktighet
	✓	✓		Utbildning och livslångt lärande

H = Havs- och fiskerifonden; L = Landsbygdsfonden;
R = Regionalfonden; S = Socialfonden



Utvärderingens upplägg och genomförande

Denna utvärdering bygger på antagandena (se kapitel 1) om ändamålsenligt genomförande samt en förändringsteoretisk ansats: utvärderingen utgår från fondernas övergripande förändringsteori. En förändringsteori är en sammanhållen förståelse av *vad*, vilka effekter, en insats förväntas leda till, *hur* det är tänkt att ske och under vilka *förutsättningar* insatsen existerar.

Våra empiriska underlag är dokumentstudier, workshops och en omfattande intervjustudie.

Utvärderingen har genomförts i två steg: i *ett första steg* har vi rekonstruerat en gemensam, övergripande förändringsteori för de fyra ESI-fonderna. Det handlar inte bara om att återge vad som står skrivet i olika dokument utan även om fondernas kontext samt om hur de styrs och implementeras i praktiken.

I *ett andra steg* har vi valt ut och undersökt fördjupningsområden inom vilka vi har undersökt hur genomförandet fungerar i praktiken. Fördjupningsområdena valdes ut utifrån fyra kriterier: (1) deras betydelse i förhållande till förändringsteorin: vad fonderna ska uppnå och hur, (2) indikationer på problem, (3) relevans för alla fonder, (4) möjlighet att påverka inom nuvarande programperiod. De fyra fördjupningsområdena är: Styrning, fondsamordning, samverkan mellan nyckelaktörer och förutsättningar för att uppnå långsiktiga effekter. Våra slutsatser och rekommendationer är både övergripande och kopplade till fördjupningsområdena.

Empiri	
Dokumentstudie	<ul style="list-style-type: none"> - Styrdokument (gällande förordningar, Partnerskapsöverenskommelsen, Europa 2020-strategin, nationella strategin, programdokument, regionala handlingsplaner, urvalskriterier m.m.) - Utvärderingar och uppföljningsrapporter - Utlysningstexter - Portföljanalyser, beredningsunderlag, riktlinjer, checklistor, rutiner - M.m.
Workshops	<ul style="list-style-type: none"> - Fyra med fokus på resp. fonds effektlogik - En med fokus på fondsamordning - En med fokus på LLU
Intervjustudie	<ul style="list-style-type: none"> - I den inledande fasen (jan-juli 2016) ca 70 intervjupersoner - I fördjupningsfasen (aug 2016 – feb 2017) ca 40 intervjupersoner - Semistrukturerade intervjuer - Med representanter från olika funktioner inom förvaltande myndigheter, ansvarigt departement, ÖK-sekretariat, ÖK-ledamöter, samtliga strukturfondspartnerskap, landsbygdsnätverket, länsstyrelser och regioner.

Hur vi analyserar vårt empiriska underlag

Denna utvärdering bygger på dokumentstudier, workshops och en omfattande intervjustudie. Vi arbetar utifrån vedertagen samhällsvetenskaplig metod för intervjustudier, som den beskrivs av till exempel Kvale³¹.

Utvärderingens första del gjordes i utvärderingens inledande fas (januari-augusti 2016). Workshops och intervjuer gav empirisk information om hur programmen tolkas och genomförs i praktiken av genomförandeorganisationernas olika aktörer. Tillsammans med analys av styrdokument har intervjuerna och resultat från workshops också gett underlag för den empiriskt grundade förändringsteori för de fyra ESI-fonderna vi presenterar i utvärderingen.

Utvärderingens andra del genomfördes i utvärderingens fördjupningsfas (september 2016-februari 2017) och består av fyra delar, en för varje fördjupningsområde. Vår intervjustudie bygger på semi-strukturerade intervjuer med tematiskt utvalda frågor. Vi har följt de steg som kännetecknar kvalitativa studier:

Tematisering: I detta steg görs den teoretiska analysen av det som ska undersökas. Preciserade undersökningsfrågor fastställs, det vill säga vad dokumentstudie, workshops och intervjustudie ska undersöka och hur empirin förväntas ge svar på det. Kårscheman för workshops och intervjuguides utvecklades utifrån behov av kunskap om valda teman. Instruktioner för referat fastställdes. Den teoretiska grunden för våra intervjuer är a) krav på vilken information som behövs för att kunna identifiera en förändringsteori och b) förutsättningar för välfungerande styrning och genomförande utifrån styrnings- och implementeringsforskning. Tematiseringen har skett i två etapper, i den inledande fasen och i den fördjupande.

Verifiering: Om tematisering handlade om validitet, att säkerställa att vi undersöker det som är relevant i sammanhanget, så handlade detta steg om reliabilitet; hur vi kunde säkerställa att vi undersökt våra frågor på ett tillförlitligt sätt. Representanter från samtliga aktörer och funktioner i genomförandeorganisationerna är intervjuade. De specifika intervjupersonerna har noggrant valts ut tillsammans med våra uppdragsgivare utifrån relevans; de förväntas kunna ge relevanta svar på frågorna utifrån sin tjänst eller uppdrag inom ESI-fonderna. Alla relevanta aktörer och funktioner har funnits representerade på våra workshops. Deltagare har valts ut i tillsammans med våra uppdragsgivare för att säkerställa att relevanta personer har haft möjlighet att komma till tals.

Planering: Intervjuerna och våra workshops har genomförts så att de har varit praktiskt genomförbara och gett underlag i tid för analysfasen. Analysprocessen har skett i tre steg (se ovan). Vi har även gjort våra intervjuer och workshops i tre steg: intervjuer och workshops för att identifiera en övergripande förändringsteori i den inledande fasen, intervjuer och workshops knutna till respektive fördjupningsområde samt kompletterande intervjuer för att komplettera underlag och stämma av vissa tolkningar efter inledande analys.

Intervjuer och workshops: Upplägget för våra workshops har byggt på beståndsdelarna i en förändringsteori. De har genomförts under en halvdag. Intervjuerna har varit semistrukturerade och har genomförts i enlighet med intervjuguides, företrädesvis per telefon. I inledande intervjuer har vi varit två personer från teamet för att säkerställa att intervjuguiderna används på likvärdiga sätt av hela teamet. Intervjureferaten har renskrivits och sammanställts.

Analys: Analys beskrivs ofta som en enskild händelse, men är i de flesta studier ett löpande moment. Kvale (1997) beskriver analysens sex steg i intervjustudier, vilket också gäller workshops: 1) intervjupersonen beskriver något (hur hen upplever, bedömer, gör något); 2)

³¹ Kvale, S. (1997). Den kvalitativa forskningsintervjun. Studentlitteratur

intervjupersonen resonerar och analyserar själv kring ett tema i sitt svar på en intervjufråga; 3) intervjuaren koncentrerar och tolkar under intervjun (ställer förtydligande frågor, ”menar du att..”, ”ska jag förstå det som att du bedömer att..”); 4) intervjuaren tolkar den nedskrivna intervjun (svaren kategoriseras och struktureras utifrån tema); 5) ibland görs en uppföljande intervju där en intervjuperson får kommentera på den analys som gjorts.

När vi har analyserat vårt empiriska underlag har vi sökt efter de teman och normer vi har ställt upp i styrdokument, workshopresultat och intervjureferat. I analysen av de enskilda intervjuerna har vi använt oss av tre verktyg: koncentrerat, kategorisering, och tolkning.

- Meningskoncentrerat; intervjupersonens svar sammanfattas, t.ex. ”IP1 uttrycker att styrning av fond x består av följande fenomen: x, y, z”.
- Meningskategorisering: intervjupersonens svar kategoriseras, t.ex. utifrån förekomst av ett fenomen, uttryck av viss ståndpunkt etc. Det kan t.ex. vara: Intervjupersonens tolkning av vad styrning består av: a) Regler och villkor: lagar, regler, styrdokument b) Operativa arbetsmoment (namnge), c) Ambitioner och attityder, osv. Intervjupersonens upplevelse av styrning: tydlig, otydlig, omfattande, osv.
- Meningsstolkning: intervjupersonens svar tolkas. I tolkningsmomentet bedömer vi som analytiker den intervjuades svar: ger hen en sammanhängande redogörelse för hur fond x är tänkt att leda fram till sina tematiska mål; ja/nej.

I den sammantagna analysen av intervjuer, workshops och styrdokument sammanställer vi resultaten, t.ex. utifrån om det framkommer mönster i svaren, om det finns samstämmighet utifrån jämförelser av utsagor.

Bilaga 2: Respektive programs placering i samhällssystemet

Havs- och fiskeriprogrammets placering i samhällssystemet

Programmet har tre fokusområden: att utveckla fiskerinäringen och vattenbruket, att bidra till utvecklingen av kustnära samhällen samt att verka för en god havsmiljö. Av dessa tre områden har programmet stor betydelse i de två första, där det finns få andra insatser förutom programmet. Inom havsmiljö utgör däremot programmet en liten del av den totala mängden satsningar och insatser som görs. Målgrupper och stödmottagare inom programmet är t.ex. myndigheter och aktörer knutna till havsmiljö och fiskerifrågor, branschaktörer inom vattenbruk och fiskeri samt företag och yrkesverksamma inom näringarna.

Programmet är knutet till det större samhällssystemet i och med att relevanta parter i det omgivande systemet är representerade i övervakningskommittén och genom att programmet är framtaget i samverkan med det omgivande systemet. Dessutom ligger fonden nära det ordinarie systemet genom myndigheters roll som stödmottagare i programmet, framför allt i Havs- och vattenmyndighetens (HaV) särskilda roll som stödmottagare för kontroll och datainsamling.

Landsbygdsprogrammets placering i samhällssystemet

Landsbygdsprogrammet har tre fokusområden: att stärka miljövärden, att bidra till att utveckla lantbruket och att bidra till att utveckla landsbygden. Målgrupper och stödmottagare är t.ex. lantbruksföretag, personer verksamma på landsbygden samt aktörer inom de gröna näringarna.

Programmet kopplar till ett flertal politikområden, framförallt jordbrukspolitik, landsbygdsutveckling, miljöpolitik, näringslivspolitik. Jordbrukspolitik och landsbygdsutveckling har länge haft sitt eget politikområde med ett eget departement (fram till sista december 2014) och egna verk och institutioner (t.ex. sektorsuniversitet i form av SLU). Men samtidigt är en relativt allmän uppfattning att politikområdet kretsar mycket kring landsbygdsprogrammet. Detta är en följd av att det funnits mycket medel inom programmet och att reglering och stimulans styrs från EU. I januari 2017 presenterades landsbygdskommitténs slutbetänkande, som syftar till att skapa en mer sammanhållen landsbygdspolitik. Kommitténs förslag innebär bland annat ökade satsningar på lokalt ledd utveckling genom Leadermetoden samt att Landsbygdsprogrammet ges en utvidgad roll inom innovationspolitiken, samtidigt som medel frigörs genom effektiviseringar av bredbandsatsningen. Miljöstöden, som upptar en stor del av programmen, relaterar tydligt till de svenska miljömålen och är en påtaglig del av Sveriges samlade arbete med miljö- och klimatfrågor.

Landsbygdsprogrammet knyts till det omgivande samhällssystemet på flera sätt. Programmets konstruktion innehåller kopplingar till det övriga arbetet inom politikområdet genom stödmyndigheternas roll, bred representation i övervakningskommittén (gäller samtliga ESI-fondernas program), genom Landsbygdsnätverkets samt genom att programmet är framtaget i samverkan med aktörer i det ordinarie systemet.

Fonden har kapacitet att vara ett användbart redskap för förverkligande av politikområdets prioriteringar givet de omfattande resurserna. Programmet är stort, både åtgärdsmissigt och budgetmässigt (ca 36 miljarder över perioden). Fonden har olika betydelse i politikområdet beroende på vilket av de områden som programmet är verksamt inom som man tittar på. Inom

miljöstöd och stöd till landsbygdsutveckling har programmet en stor betydelse i relation till de samlade insatserna inom politikområdet.

Lokalt ledd utvecklings placering i samhällssystemet

För att genomföra Europa 2020-strategin och uppnå dess centrala mål krävs aktiv medverkan av nationella, regionala och lokala aktörer. Lokalt ledd utveckling (LLU) ska åstadkommas genom den så kallade Leadermetoden. LLU och Leadermetoden bygger i stor utsträckning på en tät koppling med det omgivande samhällssystemet på lokal nivå. Leadermetoden syftar till att utifrån lokala utmaningar och möjligheter ta tillvara den lokala utvecklingskraften och identifiera innovativa lösningar utifrån ett helhetsperspektiv (och därmed bidra till Europa 2020-strategin). Programmet ska möjliggöra utveckling som styrs av det lokala engagemanget och som kan komplettera det regionala perspektivet. Syftet med lokalt ledd utveckling är att befolkningen i ett område tillsammans ska kunna utveckla området utifrån en lokal utvecklingsstrategi. 48 så kallade Leaderområden har beviljats. Stödsökanden är ofta mindre organisationer och företag, föreningar och offentliga organisationer.

I Leaderområdet finns en styrelse för verksamheten, LAG. Stöden prioriteras av den lokala aktionsgruppen (LAG) i enlighet med den lokala utvecklingsstrategin som ska återspegla utvecklings-behovet i det lokala utvecklingsområdet. Ordförandeskapet i varje LAG ska rotera mellan ideell, offentlig och privat sektor. Dessutom har LAG möjlighet att konkretisera relevanta exempel på aktiviteter som nämns nedan utifrån exempelvis målgrupper, prioriterade geografiska områden inom den lokala utvecklingsstrategin eller horisontella kriterier. Aktiviteter ska syfta till att stimulera utvecklingsprocesser som utgår från lokala samhällsutmaningar. Aktiviteterna bör vara sektorsövergripande. Syftet är att säkerställa ett nytänkande inom lokal utveckling genom att tillämpa ett helhetsgrepp och ett engagemang hos flera aktörer. Det finns en samlad övervakningskommitté för lokalt ledd utveckling för samtliga fonder. I kommittén ska ingå företrädare för de berörda myndigheter och intresseorganisationer.

Regionalfondsprogrammets placering i samhällssystemet

Regionalfonden har åtta regionala program och ett nationellt. De regionala programmen är utformade utifrån regionala behov och skiljer sig därför sinsemellan i inriktning. Övergripande fokuserar programmen på att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation, öka konkurrenskraft bland små och medelstora företag samt stödja övergången till en koldioxidneutral ekonomi. Programmets målgrupper är framförallt små och medelstora företag och exempel på projektägare är t.ex. branschorganisationer, universitet, forskningsinstitutioner, regionalt utvecklingsansvariga med flera.

Programmen är tydligt knutna till regional utveckling och ingår i den regionala tillväxtpolitiken. Programmen ska, enligt den nationella strategin för regional tillväxt, medverka till att genomföra den regionala tillväxtpolitiken. Regionalfondsprogrammen är knutna till det omgivande samhällssystemet på flera sätt. Ansvaret för att driva den regionala tillväxtpolitiken ligger hos aktörer med regionalt utvecklingsansvar i respektive län, som också ansvarar för att samordna och driva framtagandet av de regionala strukturfondsprogrammen. De regionala utvecklingsstrategierna, som programmen ska bidra till att uppfylla, bygger också på Europa 2020-strategin. Strukturfondspartnerskapen, som finns i varje region, har i uppdrag att säkra regionalt inflytande över programmets ge-omförande. Strukturfondspartnerskapen är en aktör i genomförandeorganisationen som är unik för Sverige.

Regionalfonden står för nästan hälften av de nationella medlen för regional utveckling 2016. Programmen för Regionalfonden i Sverige omfattar totalt ca 16 miljarder kronor under perioden

2014–2020, inklusive nationell medfinansiering. Sammantaget kan regionalfondsprogrammen antas ha goda förutsättningar för att påverka det regionala tillväxtarbetet genom sin storlek i förhållande till politikområdet, och genom att programmets konstruktion stödjer att deras verksamhet genomförs i samklang med övrigt regionalt tillväxtarbete.

Socialfondsprogrammets placering i samhällssystemet

Socialfondsprogrammet har tre områden: kompetensförsörjning, öka övergången till arbete och sysselsättningsinitiativet för unga. Programmet är framförallt inriktat mot arbetsmarknadspolitik, men kopplar även till utbildning, kompetensförsörjning och näringslivsutveckling. Programmets målgrupper är både sysselsatta personer och arbetslösa (inkl. unga, personer långt från arbetsmarknaden, funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga, nyanlända och sjukskrivna) små och medel-stora företag, organisationer och myndigheter. Exempel på projektägare är kommuner, myndigheter och frivilligorganisationer.

Socialfondsprogrammet knyts till det omgivande samhällssystemet på flera sätt. Liksom för regionalfondsprogrammen föreskriver förordningen Strukturfondspartnerskapens (SFP) roll i genomförandet samt att relevanta parter i det omgivande systemet är representerade i ÖK. Arbetsför-medlingen och Försäkringskassan har särskilt stor påverkan inom socialfondsprogrammets områden och har särskilt framskjutna roller vilket beskrivs både i programmet och i regeringens regleringsbrev till myndigheterna.

Programmet omfattar cirka 2 procent av Sveriges totala budget för arbetsmarknadspolitik och har därmed relativt liten storlek i förhållande till arbetsmarknadspolitiken. Detsamma gäller de övriga politikområden som programmet angränsar, såsom utbildningspolitik. Förväntningarna på programmet möjlighet att påverka svensk arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik måste ligga i linje med dess storlek. Samtidigt kan programmet fungera som en kraftfull ficklampa för att belysa särskilda områden, till exempel hur personer som står längst ifrån arbetsmarknaden och personer med olika funktionsnedsättningar kan ges en plats på arbetsmarknaden. Därmed krävs en strategi för samverkan med övriga nyckelaktörer inom arbetsmarknadspolitiken, såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna.

Bilaga 3: Nyckelaktörer kopplat till respektive fond

Nedan visas en lista över de aktörer som vi ser som nyckelaktörer i genomförandet av ESI-fondernas program, utöver de förvaltande myndigheterna.

Fond	Organisation	Roll
EHFF	Havs- och vattenmyndigheten (HaV)	Deltar i förarbetet kring behovsanalys. Medfinansier
	Länsstyrelserna	Deltar i förarbetet kring behovsanalys, urvalskriterier. Har via regleringsbrev uppdrag att verka för ett effektivt regionalt genomförande.
	Landsbygdsnätverket (Tematisk grupp för fiske och vattenbruk)	Gruppen ska arbeta för att underlätta havs- och fiskeriprogrammets genomförande genom lärande, samarbete och dialog.
	Regeringskansliet	Framförallt i programskrivningen och som ordf. i ÖK.
EJFLU	Landsbygdsnätverket	Landsbygdsnätverket är förordningsstyrt, och fristående från den förvaltande myndigheten även om nätverket delar lokaler med Jordbruksverket. Jordbruksverket sitter som ordförande i nätverkets styrelse, och nätverket delar lokaler med myndigheten.
	Länsstyrelserna	Deltar i förarbetet kring behovsanalys, urvalskriterier. Har via regleringsbrev uppdrag att verka för ett effektivt regionalt genomförande. Ansvarar för att ta fram regionala handlingsplaner.
	Jordbruksverket	Kunskapsstöd i programframtagandet.
	Leaderområden (LAG)	Samarbetspart i strategiska frågor kring stöden på regional nivå.
	Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)	Mobiliserar stödsökande och projektägare.
	Regeringskansliet	Framförallt i programskrivningen och som ordf. i ÖK.
ERUF	Regionalt utvecklingsansvariga (RUA)	Är med och skriver programmen utifrån regionala utvecklingsstrategier. Sitter med i SFP och prioriterar projekt. Är ofta projektägare och medfinansierare.
	Högskolor/universitet	Stor roll i denna programperiod iom. fokus på forskning och innovation, både i behovsanalys och i genomförandet.
	Kommunerna	Projektägare, engageras ofta via regionalt utvecklingsansvariga.

Fond	Organisation	Roll
	Regeringskansliet	Framförallt i programskrivningen och som ordf. i ÖK.
	Energimyndigheten	Behovsanalys och tematiskt kunskapsstöd. Deltagit i framtagande av det nationella programmet.
	Vinnova	Behovsanalys och tematiskt kunskapsstöd. Deltagit i framtagande av det nationella programmet.
	Tillväxtverket	Behovsanalys och tematiskt kunskapsstöd.
ESF	Arbetsförmedlingen	Större roll i denna pp iom. uppmaning i regleringsbrev. Medfinansier, engageras i projekt på lokal och regional nivå. Projektägare (nationella och regionala medel).
	Försäkringskassan	Större roll i denna pp iom. uppmaning i regleringsbrev. Medfinansier. Engageras i projekt på lokal nivå.
	Kommunerna	Engageras oftast via regionalt utvecklingsansvariga. Vanlig som projektägare.
	Regeringskansliet	Framförallt i programskrivningen och som ordf. i ÖK..
	Regionalt utvecklingsansvariga (RUA)	Är med och skriver programmen utifrån regionala utvecklingsstrategier. Sitter med i SFP och prioriterar projekt. Förekommer som projektägare och medfinansierare.

Bilaga 4: Lista över begrepp

Nedan presenteras en lista med förklaringar och definitioner av begrepp som används i rapporten.

Aktivt ägarskap: Med aktivt ägarskap menar vi att organisationer och funktioner i ESI-fondernas genomförandeorganisationer tar ett tydligt ansvar för sitt respektive mandat.

Effektlogik: En beskrivning av vad en insats är tänkt att leda fram till och hur det ska ske: enligt vilken logik önskade effekter ska uppnås. Vi ser effektlogiken som en av de fyra byggstenarna i en förändringsteori: placering i samhällssystemet, konstruktion, effektlogik och genomförandestrategi. Vi ser ”effektlogik” som synonym med ”interventionslogik”.

Förändringsteori: En sammanhållen förståelse av *vad*, vilka effekter, en insats förväntas leda till, *hur* det är tänkt att ske och under vilka *förutsättningar* insatsen existerar. En förändringsteori bör innefatta allt som påverkar en insats möjlighet att bidra till önskade effekter.

Flernivåstyre: En tidig definition av flernivåstyre som fortfarande gäller är: ”*A system of continuous negotiation among nested governments at several territorial ties*”³². Det kan läsas som att a) ingen aktör i systemet har ensamt beslutsmandat, b) beslut såväl som tolkning av beslut och hur styrningen ska gå till förhandlas löpande i ESI-fonderna. Sammanfattningsvis handlar det om att beslutsfattare från internationell till lokal nivå samt att flera aktörer på samma hierarkiska nivå, har inflytande över hur fondernas verksamhet genomförs.

Fond: Finansieringsinstrument med medel avsatta för ett specifikt ändamål. Denna utvärdering rör EU:s fyra struktur och investeringsfonder, ESI-fonderna.

Funktion: En tjänst eller gruppering (dock ej en egen organisation) som har ett särskilt uppdrag. Exempel: övervaknings-kommittéerna (ÖK), Strukturfondspartnerskapen (SFP).

Genomförandeorganisation: Den konstellation av funktioner och aktörer som har ansvaret för att genomföra ESI-fondernas program. Det är EU-kommissionen, den svenska regeringen, övervakningskommittéer, förvaltande myndigheter, stödmyndigheter/stödorganisationer, strukturfondspartnerskap. Det finns en genomförandeorganisation per fond.

Genomförandestrategi: Den övergripande strategin för hur fondernas program är tänkta att genomföras. Vi ser en genomförandestrategi som en av de fyra byggstenarna i en förändringsteori: placering i samhällssystemet, konstruktion, genomförandestrategi och effektlogik.

Implementering: de insatser som görs för att införa en metod eller insats, såsom styrning och konkret genomförande.

Interventionslogik: tankemodell som beskriver en insats, interventions, logik: vad den ska uppnå och hur. Vi använder oss i denna utvärdering av begreppet effektlogik, som vi i allt väsentligt ser som synonymt.

Konstruktion: Hur fonderna är konstruerade formellt: fördelning av mandat, villkor för finansiering av verksamhet, tidsramar etc. Ger förutsättningar för hur genomförandeorganisationen kan agera.

³² Marks, Gary, ”Structural Policy and Multi- Level Governance in the EC.”, I Cafruny, A. och Rosenthal, G., (eds.), (1993). *The State of the European Community*, ii: *The Maastricht Debates and Beyond* Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

Ledning: faktiskt utövande av ledningsuppgifter

Mål och/eller måluppfyllelse: Utvärderingen bygger på fondernas tio tematiska mål, som de beskrivs i Partnerskapsöverenskommelsen (PÖ). När vi skriver ”måluppfyllelse” är det uppfyllelse av de tio tematiska målen vi syftar på.

Program: Vilka insatser ESI-fonderna kan och ska finansiera preciseras i så kallade ”operativa program”. Programmen fast-ställer mål för fondernas verksamhet och vilken typ av insatser som kan och ska finansieras för att uppfylla respektive mål.

Styrning: Vi utgår från Ekonomistyrningsverkets definition: ”Styrning innebär att få någon att agera på ett sätt som du önskar.”³³

Styrkedja: Med styrkedja menar vi sammankopplade styrimpulser. Med ”styrkedja kring tilldelning av medel” menar vi de styrimpulser som styr hur medel tilldelas projekt eller stödåtgärder.

³³ Se s. 25, Ekonomistyrningsverket. (2015). Tänka efter före – Konsekvensutredning vid regelgivning. ESV 2015:19.

